Die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer in Preußen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Johannes Herrmann,

Gerichtsassessor in Guben.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1913.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Gretener.

Inhaltsübersicht.

Verzeichnis der benützten Schriften.

Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Bd. 1. Berlin 1912.

Anschütz, Die Schulaufsicht und die rechtliche Stellung der Volksschullehrer in Preußen. Eine Studie zum Art. 23 der preußischen Verfassungsurkunde. In der Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Gierke Bd. 1. Breslau 1910.

v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. Bd. 2. Leipzig 1911.

v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. Bd. 7. Berlin 1907.

v. Bremen, Die preußische Volksschule. Band: Das Schulunterhaltungsgesetz v. 28. 7. 1906. Berlin-Stuttgart 1906.

Coester, Die Haftung des Staates für Amtsdelikte bei Ausübung der öffentlichen Gewalt in Preußen. Im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1911 Bd. 5. 1911.

Dirksen, Der Entwurf des Volksschulunterhaltungsgesetzes. Im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 27.

Ebner, Die Rechtsverhältnisse der städtischen Gemeindebeamten in Preußen. Im Verwaltungsarchiv Bd. 8.

Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

Fischer, Geschichte des deutschen Volksschullehrerstandes. Hannover-Berlin 1898.

Genzmer, Die Landgemeindeordnung v. 3. 7. 1891. Berlin 1911.

Gierke, Haftung des Staates und der Gemeinden für ihre Beamten. In der Deutschen Juristenzeitung Jahrg. 1909.

Herrfurth, Das gesamte preußische Etats-, Kassen- und Rechnungswesen. Bd. 3 (Beamtenrecht). Berlin 1905.

Juristische Wochenschrift. Organ des Deutschen Anwaltsvereins.

Koch, Allgemeines Landrecht. Bd. 4. Berlin-Leipzig 1886.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Tübingen 1911.

Laband, Rechtsgutachten über die staatsrechtliche Stellung der Direktoren und Oberlehrer an den preußischen höheren Lehranstalten kommunalen Patronats. Im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 31.

Leidig, Preußisches Stadtrecht. Berlin 1891.

Lezius, Das Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen v. 28. 7. 1906. Berlin 1906.

Loening, Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen und die Schulverbände in Preußen. Im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1909 Bd. 3.

Mertin, Das preußische Gesetz v. 1. 8. 1909. In der Deutschen Juristenzeitung Jahrg. 1909.

Mylius, Corpus Constituionum Marchicarum.

Nöll-Freund, Das Kommunalabgabengesetz nebst Ausführungsanweisung. Berlin 1910.

Oertel, Die Städteordnung v. 30. 5. 1853. 5. Aufl. Liegnitz 1910.

Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.

Preuß, Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preußen. Berlin 1905.

Preußisches Verwaltungsblatt. Wochenschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in Preußen.

v. Rheinbaben, Die preußischen Disziplinargesetze. Berlin 1911.

v. Rheinbaben, Artikel „Beamte". In v. Stengels Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts Bd. 1. Tübingen 1911.

v. Rohrscheidt, Gesetz über das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen. Berlin 1912.

v. Rohrscheidt, Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen v. 28. 7. 1906. Berlin 1908.

Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. Bd. 1. Leipzig 1899.

Salman, Haftung für Beamte in Preußen und im Reich. Berlin 1911.

Sammlung der Drucksachen des preußischen Hauses der Abgeordneten.

Sammlung der Drucksachen des preußischen Herrenhauses.

Schoenborn, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen im Jahre 1909. Im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1910 Bd. 4.

Schulze, Das preußische Staatsrecht. Bd. 2. Leipzig 1888.

v. Stengel in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 2: Staatsrecht des Königreichs Preußen. Freiburg i. Br. 1894.

v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. Bd. 1. Tübingen 1911.

Stölzel, Die neueste Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts auf dem Gebiete der Gemeindeeinkommensteuer. Im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 33.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des preußischen Hauses der Abgeordneten.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des preußischen Herrenhauses.

v. Tzschoppe, Die Träger der Volksschullasten nach allgemeinem Landrecht und dem Volksschulunterhaltungsgesetz. Im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 28.

Zorn, Rechtsgutachten über die staatsrechtliche Stellung der Direktoren und Oberlehrer an den preußischen höheren Lehranstalten kommunalen Patronats. Im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 31.

Einleitung.

Der preußische König Friedrich Wilhelm I. hatte mit seinem weiten staatsmännischen Blick den hohen Einfluß erkannt, welchen Unterricht und Erziehung des Volkes auf die Wohlfahrt eines Staates auszuüben vermögen. Er sprach daher in seiner Verordnung v. 28. 9. 1717 [1]) in den preußischen Staaten den allgemeinen Schulzwang aus und erklärte die Schule gleichzeitig zur Staatsanstalt. Das war der Geburtsakt der preußischen Volksschule. Die auf die Erziehungstätigkeit gesetzten Erwartungen sind gewiß übertroffen worden: Die Volksschule hat bis heute in überreicher Fülle Früchte gezeitigt. Denn niemand kann leugnen, daß in erster Linie die mit dem allgemeinen Schulzwang verknüpfte Jugenderziehung unsere Volksmassen in allmählicher Entwickelung zu der gegenwärtigen geistigen und wirtschaftlichen Höhe emporgeführt hat. Die große Bedeutung der Jugenderziehung ist auch im Laufe der Zeit von den leitenden Staatsmännern nicht verkannt worden; so äußerte Stein, nachdem die Unglücksjahre von 1806/07 Preußen zu Boden geschmettert hatten: „Am meisten ist von der Erziehung und dem Unterricht der Jugend zu erwarten"; ferner gab König

---

1) Mylius a. a. O. C. C. M. I, 1 S. 527.

Friedrich Wilhelm III. in der Allerhöchsten Order vom 3. 11. 1817 seiner Überzeugung dahin Ausdruck, „daß zum Gelingen alles dessen, was der Staat durch seine ganze Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltung bezweckt, der erste Grund in der Jugend des Volkes gelegt werden müsse, und daß zugleich eine gute Erziehung derselben das sicherste Förderungsmittel des inneren und äußeren Wohls der einzelnen Staatsbürger sei".[1]) Nachdem der Erfolg nicht ausgeblieben war, fehlte es auch an der gebührenden Anerkennung nicht: der Kriegsminister v. Roon und der Kultusminister v. Mühler berichteten am 27. 8. 1866, als das preußische Heer den Sieg von Königgrätz erfochten hatte, an den König[2]): „Die Armee, die jetzt gekämpft und gesiegt hat, ist durch die preußische Volksschule und aus derselben hervorgegangen". Ohne die gediegene Erziehung der Jugend wäre ferner das nach den ruhmreichen Feldzügen einsetzende rasche Emporsteigen unseres Volkes auf kulturellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete nicht denkbar gewesen. Denn die gesamte Arbeiterschaft in Industrie, Handel, Gewerbe und Landwirtschaft, ferner der untere gewerbliche und bäuerliche Mittelstand verdanken ihre Bildung fast ausschließlich der Volksschule. Und der Zusammenhang zwischen sozialen Fragen und Fragen der Bildung ist genügend bekannt; hängt doch die Wirkung

[1]) Gesetzsammlung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens (vom Ministerium herausgegeben) S. 12 ff.

[2]) Fischer a. a. O. S. 407.

aller sozialen Gesetze in erster Linie von der geistigen und sittlichen Beschaffenheit derer ab, für die sie gegeben wurden.

Der Staat hat aber auch in richtiger Würdigung der kulturellen und nationalen Bedeutung der Lehrtätigkeit das Volksschulwesen — besonders in den letzten Jahrzehnten — gehoben und der fortschreitenden Entwicklung der Kultur angepaßt. Zu dieser zeitgemäßen Erkenntnis und anerkennenswerten Förderung ist aber bedauerlicherweise in starkem Mißverhältnis geblieben der Standpunkt der Staatsregierung hinsichtlich der Stellung der Volksschullehrer als Staatsbürger und als Staatsbeamte. Auf diesen Gebieten sind Fortschritte nicht zu verzeichnen. Der Volksschullehrer ist in seinen Rechten als Staatsbürger seit jeher ohne zureichenden Grund besonders beschränkt: er wird nicht zum Schöffen- und Geschworenenamt zugelassen,[1] er darf nicht Stadtverordneter, Mitglied des Magistrats[2] oder Gemeindeverordneter,[3] nicht Mitglied des Kreisausschusses,[4] nicht Mitglied des Waldschutzgerichts[5] werden. Er soll zwar zu staatsbürgerlicher Gesinnung erziehen, steht aber hinsichtlich seiner

---

[1]) GVG. §§ 34, 85.

[2]) Städteordnung v. 30. 5. 1853 §§ 17, 30, entsprechend in den übrigen Städteordnungen.

[3]) Landgemeindeordnung v. 3. 7. 1891 § 53, entsprechend in den übrigen Landgemeindeordnungen.

[4]) Kreisordnung v. 13. 12. 1872 § 131, entsprechend in den übrigen Kreisordnungen.

[5]) Gesetz v. 6. 7. 1875 § 49.

staatsbürgerlichen Rechte schlechter da als seine Schüler in wenigen Jahren. Vertraut ihm der Staat erst das verantwortungsvolle Amt der Erziehung seines Nachwuchses an, so muß er ihm auch zutrauen, seine staatsbürgerlichen Rechte ohne Gefährdung des Staatswohles auszuüben.

Die Beschränkung in der Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte bildet leider nicht die einzige Zurücksetzung, welche der Staat den Volksschullehrern anderen Beamten gegenüber hat zuteil werden lassen. Er hat es nämlich bisher auch unbegreiflicherweise geflissentlich vermieden, authentisch zu erklären, zu welcher Art von Beamten die Volksschullehrer gehören. Die Eigenschaft der an den rein staatlichen Unterrichtsanstalten (Universitäten, anderen Hochschulen, Königlichen Gymnasien, Seminaren) angestellten Lehrer als unmittelbare Staatsbeamte ist bereits 1794 im allgem. Landrecht (II, 12 §§ 65, 73) ausgesprochen. Bezüglich der Volksschullehrer bestehen jedoch bis heute Zweifel, ob sie unmittelbare oder sogen. mittelbare Staatsbeamte sind, oder ob sie eine besondere Beamtengruppe bilden. Die Entscheidung der Streitfrage ist aber einmal an sich von größter Bedeutung, zum anderen zieht sie wichtige Folgen nach sich.

Die folgende Abhandlung möge zur Klärung der Streitfrage einen Beitrag bieten.

Vorbereitende Erörterungen.

1. Der Begriff des Volksschullehrers.[1]

Zunächst bedarf es der Festlegung der allgemeinen Begriffe des Volksschullehrers, des Staatsbeamten schlechthin, sowie des unmittelbaren und des sogen. mittelbaren Staatsbeamten.

Der Begriff des Volksschullehrers ist nicht umstritten; er deckt sich mit dem des Elementarlehrers.[2] Bei der Begriffsbestimmung gibt jedoch nicht die Art der Ausbildung des Lehrers — ob sie akademisch oder seminaristisch ist — den Ausschlag; maßgebend bleibt vielmehr allein das Wesen der Schule, an welcher der Lehrer angestellt ist.[3] Der Begriff des Volksschullehrers umfaßt daher nur die Lehrer einer öffentlichen, allgemein zugänglichen Schule, zu deren Benutzung — soweit nicht anderweit für Unterricht gesorgt ist — ein gesetzlicher Zwang besteht.[4]

---

[1]) Was im folgenden von den Volksschullehrern gesagt ist, bezieht sich in gleicher Weise auf die Volksschullehrerinnen.

[2]) OVG. Bd. 17 S. 157, 162.

[3]) Ebner a. a. O. S. 322.

[4]) Nöll-Freund a. a. O. S. 418; Stölzel a. a. O. S. 730. OVG. Bd. 12 S. 197, Bd. 15 S. 167, Bd. 21 S. 194, Bd. 23 S. 108, Bd. 46 S. 211; vgl. auch Art. I § 1 des Gesetzes betr. die Pens. der Lehrer u. Lehrerinnen an den öff. Volksschulen v. 6. 7. 1885 und § 1 des Gesetzes betr. Feststellung von Anforderungen für Volksschulen v. 26. 5. 1887.

2. Der Begriff des Staatsbeamten.

Wesentlich schwieriger gestaltet sich die Bestimmung des Begriffs eines Staatsbeamten. Über ihn herrscht weder in der Literatur noch im Sprachgebrauch der einzelnen Gesetze Übereinstimmung. Das liegt hauptsächlich daran, daß die Gesetze keine allgemeine Begriffsbestimmung geben, sondern den Begriff entweder als bekannt voraussetzen oder ihn nur im Sinne eines bestimmten Gesetzes erläutern. Damit steht im Zusammenhange, daß sich die Rechtsprechung nirgends mit dem Beamtenbegriff im allgemeinen beschäftigt, sondern nur die Frage zu erörtern pflegt, ob jemand Staatsbeamter im Sinne dieses oder jenes Gesetzes ist. Der allgemeine Begriff läßt sich daher nur finden durch eine Zusammenstellung der in der Literatur, den Gesetzen und der Rechtsprechung an die Beamteneigenschaft geknüpften Forderungen.

Als wesentliche Merkmale kehren immer wieder: a) die Anstellung, b) der Zweck der Dienste und c) die Natur des Dienstverhältnisses.

Zu a: Zur Begründung des Staatsbeamtenverhältnisses wird allgemein ein Akt der staatlichen Anstellung gefordert.[1]) Erst durch die Anstellung tritt der Angestellte

---

[1]) v. Rheinbaben in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. S. 358 f.; Schulze a. a. O. S. 304; v. Bitter a. a. O. S. 209; Nöll-Freund a. a. O. S. 422; OVG. Bd. 20 S. 128; Preuß. OTr. Bd. 42 S. 32. — Ob die Anstellung als einseitiger staatshoheitlicher Akt anzusehen ist,

in erkennbare und wirksame Beziehungen zum Staat, erst aus der Anstellung erwächst dem Staat das Recht, dem Angestellten die Wahrnehmung bestimmter Geschäfte zu übertragen, und dem Angestellten die Pflicht, seine Obliegenheiten zu erfüllen.[1])

Zu b: Die dem Angestellten übertragenen Geschäfte müssen staatlichen Zwecken, d. h. zur Förderung und Durchführung staatlicher Aufgaben, zum Wohle des allgemeinen Besten dienen, und die Wahrnehmung muß unter öffentlicher Autorität stehen.[2])

Da aber auch gewisse Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche organisch in die Staatsverfassung eingreifen, Zwecke erfüllen, welche direkte Beziehungen zu den Aufgaben des Staates haben,[3]) so stehen auch die für die Dienste solcher „dem Staate untergeordneter Kollegien, Korporationen und Gemeinden“ [4]) angestellten Beamten im Staatsdienst. Wegen des Dienstverhältnisses zum Staate werden die Staatsbeamten auch Staatsdiener genannt.

---

oder als ein Vertrag öffentlichrechtlicher Natur, ist für die vorliegende Untersuchung unerheblich.

[1]) v. Rheinbaben in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. S. 358 f.

[2]) Koch a. a. O. Anm. zu § 1 II 10, v. Rheinbaben, Schulze wie oben; v. Stengel a. a. O. S. 139; Laband, Staatsrecht S. 431 f., 443; Coester a. a. O. S. 302; Rönne-Zorn a. a. O. S. 420 II; RG. in Zivils. Bd. 6 S. 107.

[3]) OVG. Bd. 16 S. 156, Bd. 20 S. 38.

[4]) ALR. II 10 § 69.

Zu c: Das Dienstverhältnis ist aber rein öffentlichrechtlicher Natur, weil die daraus entspringenden Rechte und Pflichten durch das öffentliche Recht abgegrenzt werden. Hierdurch unterscheidet sich der Staatsbeamte ganz besonders von den Privatangestellten. Des weiteren begründet aber das Staatsdienstverhältnis für den Staatsbeamten über die mit dem Privatangestellten gemeinsame Pflicht zur Erfüllung der übertragenen Leistungen hinaus eine Art Gewaltverhältnis, das den Staatsbeamten dem Staat bezw. dessen Oberhaupt gegenüber zu einer besonderen Treu- und Gehorsamspflicht verbindet;[1]) der Wortlaut des Diensteides bringt das besonders geartete, die ganze Persönlichkeit erfassende Dienstverhältnis zum Ausdruck, indem der Staatsbeamte auch zu schwören hat, Seiner Majestät, dem Könige, untertänig, treu und gehorsam sein zu wollen. Die Beeidigung ist jedoch kein Merkmal des Staatsbeamtenbegriffs.[2]) Ebenso unwesentlich für den Begriff ist der Anspruch auf Gehalt und die Dauer der Amtsübertragung.[3])

Der Begriff läßt sich kurz in folgendem Satz zusammenfassen:

Staatsbeamter ist, wer dem Staate oder einem öffentlichrechtlichen Verbande auf Grund eines durch die Anstellung eingegangenen öffentlichrechtlichen Dienstver-

---

[1]) Wie oben S. 7 Anm. 2; ferner OVG. Bd. 20 S. 128.

[2]) Nöll-Freund a. a. O. S. 422.

[3]) Laband, Staatsrecht S. 431; Coester a. a. O. S. 302.

hältnisses zur Besorgung staatlicher Geschäfte unter öffentlicher Autorität und persönlicher Hingabe verpflichtet ist.

3. Der Begriff des unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten.

Der Wortlaut der obigen Definition deutet schon an, daß sich die Staatsbeamten in zwei Gruppen scheiden: in die in unmittelbarem Dienste des Staates stehenden und die für den Dienst eines öffentlichrechtlichen Verbandes angestellten Beamten. Man bezeichnet die beiden Arten als unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte. Die Unterscheidung führt auf die bereits erwähnte Bestimmung des § 69 II, 10 ALR. zurück; sie stammt also noch aus der Zeit des Absolutismus, wo die öffentlichrechtlichen Korporationen schlechthin als Staatsanstalten oder als „subordinierte" staatliche Verwaltungsbehörden beurteilt wurden,[1]) weil ihre Tätigkeit als Ausfluß der absoluten Staatsgewalt erschien. Trotz der Reorganisation der Verwaltung und der Umwandlung Preußens zum konstitutionellen Staat hat man bis heute an dieser Scheidung und Bezeichnung festgehalten. Der Unterschied liegt äußerlich darin, daß die sogen. mittelbaren Staatsbeamten nicht der Staat selbst, sondern die betreffende Körperschaft anstellt, nur hat sich der Staat häufig eine

---

[1]) v. Rheinbaben in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. S. 360; Koch a. a. O. Anm. 53 zu § 69 II, 10; Preuß, Städt. Amtsrecht S. 36; OVG. Bd. 19 S. 429.

Mitwirkung in der Form der Bestätigung vorbehalten. Ferner beruht die Unterscheidung auch auf einem inneren Merkmal: sie ist davon abhängig, ob der Staat die Ausübung der von dem Beamten wahrgenommenen Staatshoheitsgeschäfte unmittelbar sich und seinen Organen vorbehalten, oder ob er sie in Selbstverwaltung von „Korporationen oder Gemeinen" gegeben hat. Im ersten Falle handelt es sich um unmittelbaren, im letzten um mittelbaren Staatsdienst.[1])

Die Bezeichnung „mittelbarer Staatsbeamter" ist gleichbedeutend mit derjenigen des „für den Dienst eines dem Staat untergeordneten Verbandes" angestellten Beamten. Unter den Staatsbeamten gibt es nur diese beiden Gruppen; ein Zwischenglied ist undenkbar.[2]) Das ergeben auch die Bestimmungen des preußischen Gesetzes v. 1. 8. 1909 über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt. Das Gesetz spricht einerseits von unmittelbaren Staatsbeamten (§ 1), auf der anderen Seite von den für den Dienst eines Kommunalverbandes, Gutsbezirks, Amtsverbandes und Zweckverbandes angestellten Beamten (§ 4); wenn es sich auch auf Beamte anderer Verbände, die auch Staatsbeamte sind (z. B. der Landschaften, Landesversicherungsanstalten

---

[1]) Zorn, Rechtsgutachten S. 538.

[2]) Preuß, Recht der städt. Selbstverw. S. 82; Laband, Rechtsgutachten S. 540 f.; Anschütz, Studie S. 240, Komm. S. 425.

u. a. m.), nicht erstreckt, so läßt es doch mit unzweideutiger Gewißheit erkennen, daß es nur die beiden Arten von Staatsbeamten gibt: die unmittelbaren und die für den Dienst eines öffentlichen Verbandes angestellten.

Abhandlung.

Die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer.

Erster Teil.

Nach dem Stande der Gesetzgebung.

a) Die preußische Verfassungsurkunde.

Die nicht unverständliche Annahme, die Regelung der staatsrechtlichen Verhältnisse der preußischen Volksschullehrer sei in der preuß. Verfassungsurkunde getroffen, erweist sich als nicht richtig. Der Art. 23 Abs. 2 der Verf. handelt zwar von öffentlichen Lehrern, bezieht sich also auch auf die Volksschullehrer; er bestimmt jedoch nur: „Die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener". Die Entstehungsgeschichte des Satzes geht auf § 156 Abs. 1 RV. von 1849 zurück, in dem es hieß: „die öffentlichen Lehrer haben das Recht der Staatsdiener". Die Bestimmung wurde unter Änderung der Worte „das Recht" in „die Rechte" in Art. 20 der oktroyierten Verfassung aufgenommen. Bei der Revision des Art. 20 strich die 1. Kammer diesen Satz, weil er gar nicht sage, daß die Lehrer zu Staatsdienern würden, sondern nur, daß sie die Rechte

derselben haben sollten, vielleicht ohne die Pflichten oder die Disziplin der Staatsdiener zu übernehmen, überdies gehöre die Regelung der staatsrechtlichen Stellung nicht in die Verfassung, sondern in das Unterrichtsgesetz.[1]) Die 2. Kammer nahm jedoch die Bestimmung wieder auf mit dem Zusatz, daß die Lehrer auch die Pflichten der Staatsdiener tragen sollten.[2]) Dem stimmte sodann auch die 1. Kammer bei, so daß die Bestimmung in dem oben angegebenen Wortlaut in die Verfassung gelangte.

Der Bestimmung haftet aber, trotzdem sie den Lehrern auch die Pflichten der Staatsdiener auferlegt, immer noch der in den Verhandlungen der 1. Kammer hervorgehobene Mangel an, daß sie nicht zum Ausdruck bringt, ob die Lehrer auch tatsächlich Staatsdiener sind.[3]) In ihr liegt daher keine ausdrückliche Regelung der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer. Dazu kommt, daß die Vorschrift durch die Art. 26 u. 112 suspendiert ist. Hierüber herrscht allerdings Streit. Die Mehrzahl der Schriftsteller[4]) stimmt jedoch entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts[5]) mit Recht für die Suspension; denn die Be-

---

[1]) Verhandl. der 1. Kammer S. 1049.

[2]) Verhandl. der 2. Kammer S. 1196.

[3]) In demselben Sinne hat sich der Kultusminister v. Studt geäußert. Vgl. Stenogr. Ber. über die Verhandl. des preuß. HH. 8. Sess. S. 405.

[4]) Rönne-Zorn a. a. O. Bd. 2 S. 482; v. Bremen a. a. O. S. 837 Nr. 1; Preuß, Städt. Amtsrecht S. 258; Anschütz, Studie S. 221, Komm. S. 408 f. u. a. m.

[5]) Bd. 37 S. 120 f.; Preuß. VerwBl. Bd. 25 S. 871.

stimmung des Abs. 2 bezieht sich — wie die Entstehungsgeschichte ergibt und wie der Unterrichtsminister v. Ladenberg ausdrücklich betonte[1]) — auf die Gleichstellung der Lehrer mit den Staatsbeamten in bezug auf die Gehalts-, Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgungsverhältnisse. Dieses Gebiet ist aber in der neuesten Zeit geregelt, und insoweit ist Abs. 2 zur Ausführung gelangt. Er ist aber im übrigen unausgeführt geblieben, weil es immer noch an einem Gesetz mangelt, welches grundsätzlich und ausdrücklich die staatsrechtliche Stellung der Lehrer festlegt; gemäß Art. 26 Satz 2 der Verf. verbleibt es daher „beim geltenden Recht". In der Verfassung hat sonach die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer keine Regelung gefunden.

Die Frage, ob die Volksschullehrer Staatsbeamte sind, und bejahendenfalls, ob unmittelbare oder mittelbare, muß daher nach dem geltenden Recht, d. h. nach den aus den in Frage kommenden Einzelgesetzen zu entnehmenden Grundsätzen beantwortet werden.

b) Das Disziplinargesetz v. 21. 7. 1852.

Gesetze der vorkonstitutionellen Zeit kommen hierbei nicht in Frage. Die Bestimmungen des allgem. Landrechts, welche die staatsrechtliche Stellung von Lehrern regeln, beziehen sich nur auf Lehrer an höheren Schulen und Universitäten.[2]) In der konstitutionellen Zeit aber

---

[1]) Verhandl. der 2. Kammer S. 1196.

[2]) II, 10 §§ 65, 73; s. oben S. 4.

bot sich dem Gesetzgeber reichlich Gelegenheit, die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer festzulegen; er hat aber eine unzweideutige, ausdrückliche Stellungnahme stets vermieden.

In den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der Verfassung war es notwendig geworden, das Gesetz vom 29. 3. 1844 betr. das gerichtliche und Disziplinarverfahren gegen richterliche und nichtrichterliche Beamte umzugestalten. Dieses Gesetz hatte zwar den dem allgem. Landrecht noch unbekannten Unterschied zwischen Disziplinarvergehen und gewöhnlichem Verbrechen eines Beamten eingeführt, die Abgrenzung selbst war aber noch mangelhaft.[1]) Das richtige Verhältnis zwischen den Gebieten des Strafrechts und der Disziplin stellten erst die sogen. Disziplinargesetze v. 7. 5. 1851 und v. 21. 7. 1852 her, die noch heute in Geltung stehen, aber nicht mehr ganz zeitgemäß sind. Das erste bezieht sich nur auf richterliche Beamte und kann daher hier außer Betracht bleiben. Das zweite betrifft „die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand“. Es findet nach § 1 auf alle in unmittelbarem oder mittelbarem Staatsdienste stehenden Beamten Anwendung. Obwohl der Gesetzesstoff Anlaß gegeben hätte, die Beamteneigenschaft der Volksschullehrer festzulegen, ist ihrer weder im Wortlaut des Gesetzes noch in den Verhandlungen der gesetzgeben-

---

[1]) v. Rheinbaben, Die Disziplinargesetze S. 1ff.

den Körperschaften auch nur mit einem Wort Erwähnung getan worden.

Nur das Gesetz v. 15. 7. 1886 dehnt durch seine Bestimmung in Art. 2 die Anwendbarkeit der Strafversetzung aus § 16 des Disziplinargesetzes, die bis dahin nach Abs. 2 des angeführten Paragraphen nur auf Beamte in unmittelbarem Staatsdienst Anwendung fand, „auf die Lehrer und Lehrerinnen der öffentlichen Schulen in den Provinzen Posen und Westpreußen“ aus. Die neue Bestimmung rechtfertigt den Schluß, daß der betreffende Gesetzgeber die Volksschullehrer wohl als Staatsbeamte, nicht aber als unmittelbare Staatsbeamte angesehen wissen wollte. Die Disziplinarbehörden haben tatsächlich die Volksschullehrer dem Gesetz von Anfang an unterstellt und sie somit als nichtrichterliche Staatsbeamte behandelt. Eine Zuteilung zu einer der beiden Hauptgruppen der Staatsbeamten hatte jedoch das Gesetz nicht erforderlich gemacht, weil es — bis auf die erwähnte Bestimmung — unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte nicht scheidet.

Auch das Disziplinargesetz enthält demnach keinen Ausspruch über die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer.

c) Die Städte- und die Landgemeindeordnung sowie das Kommunalbeamtengesetz.

Mit dem Eintritt Preußens in die Reihe der konstitutionellen Staaten hatte sich auch die richtige Erkenntnis Bahn gebrochen, daß die Gemeinden die Grundlage

des Staates bilden. Infolgedessen stellte die Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850 in Art. 105 gewisse Grundsätze auf, welche für die Gemeindegesetzgebung maßgebend sein sollten. Wenngleich dieselben sich in der neuen durch Gesetz v. 24. 5. 1853 bestimmten Fassung des Art. 105 nicht mehr finden, so ist doch gemäß dieser eine Reihe von Gesetzen erlassen worden, welche das Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Städte und Landgemeinden regeln. Hier seien nur herangezogen „die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. 5. 1853" und „die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891". Die übrigen Gesetze[1]) enthalten im wesentlichen dieselben grundsätzlichen Bestimmungen.

Die Städte- und die Landgemeindeordnung befassen sich unter anderem auch mit der Anstellung der Gemeindebeamten (§ 56 Ziff. 6 bezw. § 88 Ziff. 5). Die angezogenen Vorschriften haben durch das Gesetz betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten v. 30. 7. 1899 eine weitere Ausgestaltung erfahren, die sich aber hinsichtlich der Anstellung nur auf diejenigen Rechtsver-

[1]) Gesetz betr. die Verfassung der Städte in Neuvorpommern und Rügen v. 31. 5. 1853, Städteordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856, Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15. 5. 1856, Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856, Gesetz betr. die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz v. 15. 5. 1856, Gemeindeverfassungsgesetz für Frankfurt a. M. von 1867 — Städteordnung für die Provinz Schleswig-Holstein von 1869 u. a. —

hältnisse beschränkt, welche die Begründung der Beamteneigenschaft und die Dauer des Angestelltenverhältnisses betreffen. Eine allgemeine Bestimmung des Begriffs eines Kommunalbeamten gibt weder die Städte-, noch die Landgemeindeordnung, noch das Kommunalbeamtengesetz. Die im letzten enthaltene Begriffserläuterung soll keine allgemeingültige Definition sein, sondern nur den Personenkreis genau abgrenzen, auf den die Bestimmungen des Gesetzes Geltung haben sollen.[1])

Wenn die Volksschullehrer zu den Gemeindebeamten gehörten, dann müßten sich ihre Anstellungsverhältnisse nach den Bestimmungen der drei in Rede stehenden Gesetze richten. Aber weder der Gesetzgeber noch die Verwaltungspraxis haben die Volksschullehrer als Gemeindebeamte im Sinne der Gemeindeordnungen angesehen.[2]) Bei den Beratungen im Herrenhaus über den Entwurf des Kommunalbeamtengesetzes wurde im Bericht der Kommission ausdrücklich hervorgehoben, wie verschieden die maßgebenden Verhältnisse lägen, einerseits bei den unmittelbaren Staatsbeamten und den Lehrern, andrerseits bei den Kommunalbeamten.[3]) Damit wurden die Lehrer gerade in Gegensatz zu den Kommunalbeamten gebracht, wie man überhaupt darüber einverstanden war, daß die Volksschullehrer nicht Kommunalbeamte im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes seien.

---

[1]) Oertel a. a. O. S. 346f.; JurW. 1909 S. 206 Nr. 28.

[2]) OVG. Bd. 58 S. 216.

[3]) Drucks. d. HH. 1899 Bd. 2 Nr. 63.

Die Volksschullehrer unterständen ferner als Gemeindebeamte der Disziplinargewalt des Bürgermeisters gemäß § 58 der Städteordnung oder der des Gemeindevorstehers gemäß § 88 Ziff. 5 der Landgemeindeordnung bezw. der des Landrats nach § 143 Ziff. 1 derselben. Aber auch diese Bestimmungen werden auf die Volksschullehrer nicht angewendet.[1])

Schließlich werden die Elementarlehrer an anderen Stellen (§§ 17, 30 der Städteordnung, § 53 der Landgemeindeordnung) geradezu in Gegensatz zu den Kommunalbeamten gestellt. An diesen Stellen wird nämlich bestimmt, daß zu Stadtverordneten, Magistratsmitgliedern und Gemeindeverordneten — d. h. zu Gemeindebeamten — nicht gewählt werden dürfen: die Elementarschullehrer. Mit Recht wird jedoch davor gewarnt, aus dieser Gegenüberstellung allzuviel zu folgern.[2]) Die Entstehungsgeschichte dieser Vorschriften lehrt zwar, daß bei den Beratungen angenommen worden ist, die öffentlichen Lehrer gehörten nicht zu den Gemeindebeamten; denn ein Antrag zu dem die Gemeindebeamten nennenden § 15 des Entwurfs der Gemeindeordnung, die Lehrer an den öffentlichen Schulen von der Mitgliedschaft im Gemeinderat auszuschließen, war abgelehnt worden. Der Umstand aber, daß die Elementarlehrer „vorweg" und „speziell" von der Wählbarkeit ausgenommen wurden, hatte folgende Bedeutung[3]):

---

[1]) **Oertel** a. a. O. S. 404 f.

[2]) **Anschütz**, Studie S. 234, Komm. S. 420.

[3]) Drucks. der 1. Kammer 3. LP. Nr. 62 S. 21.

Ursprünglich war eine generelle Regelung der Verhältnisse der öffentlichen Lehrer aller Schulen bezüglich ihrer Wählbarkeit für die Gemeindevertretung beabsichtigt. Schließlich begnügte man sich mit einer speziellen Regelung und hob nur die Klasse der Elementarlehrer aus der Gruppe der öffentlichen Lehrer besonders heraus. Für die öffentlichen Lehrer (einschließlich der Elementarlehrer) war nämlich gemeinschaftlich auf Grund des Staatsministerialbeschlusses v. 2. 3. 1851 [1]) zum Eintritt in die Stadtverordnetenversammlung die Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde erforderlich.

Sonach hat in keinem der drei in Rede stehenden Gesetze die ausdrückliche Bestimmung Aufnahme gefunden, ob die Volksschullehrer Gemeindebeamte sind oder nicht. Der Gesetzgeber hat es also auch hier vermieden, über die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer in irgend einem Sinne eine Entscheidung zu treffen.

d) Das Volksschulunterhaltungsgesetz.

In den bereits erwähnten [2]) Verhandlungen [3]) der 1. Kammer über die Revision des Art. 20 der oktroyierten Verfassung wurde die Regelung der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer als ein Gebiet bezeichnet, das nicht in die Verfassung, sondern in das zukünftige

[1]) MinBl. der inn. Verw. S. 38.

[2]) S. 12, 13.

[3]) Verhandl. der 1. Kammer S. 1049.

Unterrichtsgesetz gehöre. Im Art. 26 VU. wurde daher das Versprechen gegeben: „ein besonderes Gesetz regelt das ganze Unterrichtswesen". An der Erfüllung der Zusage hat die Regierung unablässig gearbeitet. Mehrere umfangreiche, das gesamte Schulwesen umfassende Gesetzentwürfe wurden gefertigt, keiner von ihnen gelangte jedoch zur Verabschiedung. Die Staatsregierung sah schließlich die Unmöglichkeit ein, das gesamte Unterrichtswesen in einem Gesetze zu regeln, und hielt es seitdem für geboten, die schwierige Materie in Einzelgebiete zu zerlegen und den Weg der stückweisen Erledigung zu beschreiten. So erging zunächst eine Reihe von Gesetzen, welche die Ruhegehalts- und Hinterbliebenenverhältnisse der Volksschullehrer ordnen, und — nach langen Kämpfen — das Gesetz v. 28. 7. 1906 betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen. Das letzte Gesetz bedingte eine Änderung des Art. 26 VU.; er erhielt durch das Verfassungsgesetz v. 10. 7. 1906 folgenden Wortlaut: „Das Schul- und Unterrichtswesen ist durch Gesetz zu regeln. Bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung finden hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens das jetzt geltende Recht und die auf Grund desselben von den Behörden erlassenen oder zu erlassenden Vorschriften Anwendung"; auch wurde der Art. 112 der Verf. aufgehoben.

Es sei von vornherein bemerkt, daß das Volksschulunterhaltungsgesetz nicht das Gebiet umfaßt, in welchem die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer festgelegt werden sollte — die Regelung dieses

Gebietes gehört noch zu den Aufgaben der preußischen Unterrichtsgesetzgebung, welche der Lösung harren —, es nimmt daher zu der Frage nach der Beamteneigenschaft der Lehrer natürlich auch nicht Stellung. Es befaßt sich vielmehr — wie der Name sagt — nur mit der Unterhaltung der Volksschulen. Für die vorliegende Untersuchung verdient es aber immerhin Beachtung, weil es nämlich — zwar nicht die Stellung, aber — die Anstellung der Volksschullehrer regelt, und die Anstellung ist in der obigen Begriffsbestimmung[1]) als ein wesentliches Merkmal des Beamtenbegriffs bezeichnet worden.

Hinsichtlich der Anstellung bestimmt § 69 des Gesetzes: Die Gemeindebehörde hat die Anzustellenden zu wählen. „Die Gewählten bedürfen der Bestätigung durch die Schulaufsichtsbehörde und werden von ihr unter Ausfertigung der Ernennungsurkunde für den Schulverband angestellt." Damit ist unzweideutig zum Ausdruck gebracht, daß die Begründung des Dienstverhältnisses durch den Staat erfolgt. Denn nicht in der Wahl, sondern erst in der Bestätigung liegt der für die Anstellung wirksame Akt; die Bestätigung hat nicht nur formelle Bedeutung, sondern bildet die eigentliche Rechtsquelle für die Ansprüche der Beteiligten gegeneinander.[2]) Hiernach ist der Volksschullehrer ein vom Staate angestellter Beamter.

---

[1]) S. 6ff.

[2]) Anschütz, Studie S. 235, Komm. S. 421, 426; Lezius a. a. O. S. 111 f.

Die Anstellung „für den Schulverband" ist nicht in dem Sinne zu verstehen, daß der Lehrer in ein Dienstverhältnis zum Schulverbande tritt und sonach als „ein für den Dienst des Schulverbandes angestellter Beamter" anzusehen ist, sondern — wie der Vertreter der Unterrichtsverwaltung ausführte [1]) — sind die Worte „für den Schulverband" nicht repräsentativ, sondern rein örtlich aufzufassen: dem Lehrer wird nicht eine einzelne Schule oder Klasse, sondern ganz allgemein der Schulverband als örtlicher Wirkungskreis zugewiesen, und die Schulaufsichtsbehörde handelt dabei nicht namens des Schulverbandes oder der Gemeinde, sondern namens des Königs. [2])

e) Die Verordnung und das Gesetz betr. die Heranziehung der Beamten zu den Gemeindeauflagen.

Nach der Bestimmung des § 41 des Kommunalabgabengesetzes v. 14. 7. 1893 und § 7 des Volksschulunterhaltungsgesetzes sollte die Heranziehung der unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, ... und Elementarschullehrer zu Einkommen- und Aufwandsteuern durch besonderes Gesetz geregelt werden und bis dahin die Verordnung v. 16. 6. 1867 zur Anwendung gelangen. Das Gesetz ist am 16. 6. 1909 ergangen; die erwähnte „Ver-

[1]) Stenogr. Ber. über die Verhandl. des AbgH. S. 333 ff. des HH. S. 399 ff.

[2]) v. Rohrscheidt, Volksschulunterhaltungsgesetz S. 307; v. Brauchitsch a. a. O. S. 200 Anm. 4; Anschütz, Studie S. 236; Komm. S. 421.

ordnung betr. die Heranziehung der Staatsdiener zu den Kommunalauflagen" ist aber hinsichtlich der vor dem 31. 3. 1909 „in das Amtsverhältnis eingetretenen" Volksschullehrer noch in Geltung; sie bestimmt in § 2, daß zu Beamten „im Sinne dieser Verordnung" gehören alle in unmittelbarem Dienste des Staates oder der demselben untergeordneten Obrigkeiten, Kollegien, kommunalen und ständischen Korporationen stehende, mit fester Besoldung angestellte Beamte, und gewährt in § 1 Ziff. 3 den Elementarlehrern vollständige Freiheit von allen direkten Kommunalauflagen. Diese Bestimmung in Verbindung mit der Überschrift und der im § 1 enthaltenen Definition läßt keinen Zweifel darüber, daß die Verordnung die „Elementarlehrer" zu den „Staatsdienern" gerechnet hat, wenn sie auch einen ausdrücklichen Ausspruch in diesem Sinne nicht enthält. Eine Zuteilung zu den unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienern war nicht erforderlich und ist daher auch unterblieben.

Das Gesetz v. 16. 6. 1909 betr. die Heranziehung der Beamten, Elementarlehrer und unteren Kirchendiener zur Gemeindeeinkommensteuer setzt in Überschrift und Text ebenso wie die oben angeführte Anordnung des § 41 des Kommunalabgabengesetzes die Elementarlehrer in Gegensatz zu den Beamten und zwar im Wortlaut nicht nur zu den unmittelbaren, sondern auch zu den mittelbaren. Hieraus den Schluß zu ziehen, daß der Gesetzgeber die Elementarlehrer überhaupt nicht als Beamte habe ansehen wollen, würde fehlgehen. Die Entstehungsgeschichte be-

sagt vielmehr folgendes: Der Regierungsentwurf hatte die Elementarlehrer und die Geistlichen in das Gesetz nicht einbezogen, sondern es hinsichtlich ihrer bei den bestehenden Bestimmungen (der angeführten Verordnung) bewenden lassen (§ 2 des Entw.). Die Ausschließung von der erweiterten Heranziehung zu den Kommunalsteuern war damit begründet worden, daß hier die Steuerfreiheit nicht den Charakter eines Beamtenprivilegs habe, sondern das Ergebnis der geschichtlichen Rechtsstellung von Kirche und Schule sei.[1]) Die Kommission des Abgeordnetenhauses hielt jedoch das Steuervorrecht der Elementarlehrer für noch weniger begründet als das der Geistlichen; die Schule sei auch nicht mehr — wie weiter ausgeführt wurde — ein Anhängsel der Kirche, sondern eine Veranstaltung des Staates; die Elementarlehrer seien daher ebenso zu behandeln wie alle anderen Personen, welche bei der Erreichung des Staatszweckes mitwirkten.[2]) Die Kommission unterwarf daher auch die Elementarlehrer der Bestimmung des § 1 und benannte sie besonders. Das Gesetz fand in dieser Fassung die Billigung der beiden Häuser; die Volksschullehrer wurden somit auf dem Gebiete des § 1 des Gesetzes mit den übrigen Staatsbeamten gleichgestellt. Ihre besondere Anführung erklärt sich sonach aus der Entstehungsgeschichte; sodann ist sie aber auch auf das ängstliche Bestreben des Gesetzgebers zurück-

---

[1]) Drucks. d. AbgH. 2. Sess. Bd. 2 S. 617 ff.

[2]) Stenogr. Ber. der Verhandl. des AbgH. 1808/09 Bd. 6 S. 3622.

zuführen, eine Zuteilung der Volksschullehrer zu einer bestimmten Beamtengruppe zu vermeiden.

So führte auch dieses Gesetz eine Regelung der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer nicht herbei.

f) Das Beamtenhaftpflichtgesetz.

Schließlich gaben die Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften über das „Gesetz betr. die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt" der Hoffnung Raum, daß nunmehr in der Frage nach der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer eine Entscheidung getroffen werden würde. Die Hoffnung erfüllte sich jedoch nicht. Der Entwurf stellte wie das fertige Gesetz unmittelbare Staatsbeamte und die für den Dienst eines Kommunalverbandes angestellten Beamten in Gegensatz und ließ für die ersten den Staat, für die letzten den Kommunalverband haften. Die Regierungsvorlage hatte die Vorschriften betr. die Haftung des Staates für unmittelbare Staatsbeamte (§§ 1—3) für entsprechend anwendbar erklärt „auf die Lehrer und Lehrerinnen eines Schulverbandes mit der Maßgabe, daß an Stelle des Staates der Schulverband tritt". Während das Abgeordnetenhaus diese Fassung genehmigte, ließ das Herrenhaus die Haftpflicht des Staates gegenüber den Geschädigten auf alle Lehrpersonen des Schulverbandes eintreten, indem es die Worte „mit der Maßgabe . . ." strich. Das Abgeordnetenhaus entfernte schließlich die be-

sonderen Vorschriften über die Lehrer aus dem Entwurf völlig, diese Maßnahme fand auch die Mehrheit des Herrenhauses, so daß das Gesetz v. 1. 8. 1909 über die Haftpflicht für die Lehrer gar keine Bestimmungen enthält und — wie Mertin[1]) und Peltasohn[2]) treffend bemerkten — als Torso ins Land geschickt worden ist.

Die Staatsregierung hatte in ihrer Vorlage unzweideutig zum Ausdruck gebracht, daß sie die Volksschullehrer weder als unmittelbare Staatsbeamte noch als Gemeindebeamte ansehe, und hatte sie demgemäß keiner der beiden Beamtengruppen zugewiesen, sondern als Sondergruppe behandelt. Als ein Mitglied des Herrenhauses mit Rücksicht auf diese wenig präzise Auffassung die Regierung aufforderte, Farbe zu bekennen, es solle endlich entschieden werden, was die Volksschullehrer eigentlich seien,[3]) da erklärte der Justizminister[4]): „Die Stellung der Staatsregierung ist ganz konsequent immer die gewesen, daß die Lehrer mittelbare Staatsbeamte seien“. An derselben Stelle äußerte sich der Kultusminister über diese Frage[5]): „Der Staat selbst stellt die Lehrer an, aber immer nicht in der Eigenschaft als Staatsbeamte, sondern als Angestellte des betreffenden schulunterhaltspflichtigen Ver-

---

[1]) a. a. O.

[2]) Stenogr. Ber. über die Verhandl. des AbgH. 8. Sess. Bd. 5 S. 7576.

[3]) Stenogr. Ber. über die Verhandl. des preuß. HH. 8. Sess. S. 395.

[4]) Wie zu 3, S. 400.

[5]) Wie zu 3, S. 405.

bandes. Es ist das eine ganz besondere Konstruktion. Sie erklärt sich aus der Duplizität des Rechtsverhältnisses, welches die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe und auf der andern Seite eine Unterhaltspflicht für den Schulverband umfaßt. Daraus erklärt sich die Sonderstellung der Lehrer, aus der der Staat auch die entsprechenden Konsequenzen gezogen hat". Es hat im Herrenhaus[1]) und im Abgeordnetenhaus[2]) an spöttischen Bemerkungen über diese Auffassung, die juristisch ein Unding, ein Monstrum sei, die den Lehrer als „Amphibium", „nicht Fleisch, nicht Fisch" behandle, nicht gefehlt. Der Justizminister schnitt schließlich alle Erörterungen über diesen Punkt mit der Erklärung ab, daß in einem Sondergesetz wie in diesem — gewissermaßen nebenher — nicht allgemeine staatsrechtliche Fragen geregelt werden dürften.[3]) Darin, daß das Herrenhaus die Haftung für Amtspflichtverletzungen der Lehrer dem Staate auferlegte, lag eine Gleichstellung der Volksschullehrer mit den unmittelbaren Staatsbeamten, wie überhaupt die Auffassung, daß die Lehrer unmittelbare Staatsbeamte seien, mehrfach vertreten wurde.[4]) Dieser Regelung widersprach aber der Justizminister sogleich nachdrücklich und bezeichnete schließlich das ganze Gesetz unter

---

[1]) Stenogr. Ber. S. 451 f.

[2]) Stenogr. Ber. S. 7568 f.

[3]) Stenogr. Ber. über die Verhandl. des preuß. HH. S. 393 f., des AbgH. S. 7572.

[4]) z. B. von Wilms Stenogr. Ber. über die Verhandl. des preuß. HH. S. 400, ebenso von Oehler ebenda S. 401.

diesen Umständen als für die Staatsregierung unannehmbar.[1]) Um das Gesetz, dessen Erlaß sich als eine unbedingte Notwendigkeit erwiesen hatte, vor dem Scheitern zu retten, wurde die vielumstrittene Bestimmung völlig aus ihm entfernt.

So hat auch dieses Gesetz ebensowenig wie eines der früheren die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer zur Entscheidung gebracht. Das Gebiet des preußischen Unterrichtswesens ist nun noch mit Verwaltungsverordnungen und ministeriellen Verfügungen in geradezu tropischer Fülle gesegnet. Die Verordnungen und Verfügungen befassen sich aber mit der in Rede stehenden Streitfrage nicht und könnten auch eine Entscheidung in ihr nicht herbeiführen. Sie sollen daher für die vorliegende Untersuchung außer Betracht bleiben.

Die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer ist nunmehr mangels Regelung in der Gesetzgebung unter Berücksichtigung aller wesentlichen Verhältnisse und Begleitumstände frei zu prüfen. Vor Eintritt in die Prüfung soll jedoch noch die Stellungnahme der höchsten Gerichtshöfe und der Literatur in der Streitfrage erörtert werden.

---

[1]) Stenogr. Ber. über die Verhandl. des preuß. HH. S. 394, 395 f., des AbgH. S. 407.

Zweiter Teil.

Die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer nach dem Stande der Rechtsprechung.

Die obersten Gerichtshöfe waren nicht immer in der Lage, das gleiche Verhalten zu beobachten wie der Gesetzgeber und die Frage nach der staatsrechtlichen Stellung der Volksschullehrer mit Stillschweigen zu übergehen; sie waren vielmehr in zahlreichen Fällen gezwungen, die Frage eingehend zu erörtern und zu entscheiden. Es soll hier lediglich in Betracht gezogen werden die Rechtsprechung des Reichsgerichts und des preußischen Oberverwaltungsgerichts. In der Auffassung dieser beiden Gerichtshöfe über die Stellung der Volksschullehrer herrscht völlige Übereinstimmung. Nach ihrer Ansicht kann es zunächst keinem Bedenken unterliegen, daß die Volksschullehrer zu den Staatsbeamten gehören, und zwar aus dem Grunde, weil in Preußen sämtliche öffentliche Lehrer mit Rücksicht auf ALR. II, 12 § 1, wonach Schulen und Universitäten Veranstaltungen des Staates sind, und auf Art. 23 VU., wonach die öffentlichen Lehrer die Rechte und Pflichten der Staatsdiener haben, Staatsdiener sind.[1]) Eine Entscheidung in diesem allgemeinen Sinne war schließlich schon aus der Gesetzgebung herauszuinterpretieren. Während aber der Gesetzgeber jeden weiteren Schritt

---

[1]) OVG. Bd. 14 S. 75, 37 S. 120; RG. in Zivils. Bd. 37 S. 300.

ablehnte, waren die Gerichtshöfe genötigt, zu der Zuteilung der Volksschullehrer unter eine der beiden Gruppen von Staatsbeamten Stellung zu nehmen. Sie entschieden zunächst in negativem Sinne, daß die Volksschullehrer nicht Kommunalbeamte sind, und zwar deswegen, weil ihre Anstellung nicht dem § 56 Ziff. 6 der Städteordnung folgt und die §§ 17 u. 30 derselben die Lehrer in einen Gegensatz zu den Kommunalbeamten bringen.[1]) Merkwürdigerweise sollen aber nach den betreffenden Entscheidungen die Volksschullehrer — ohne Kommunalbeamte zu sein — zu den mittelbaren Staatsbeamten im Sinne des § 69 II, 10 ALR. gehören,[2]) weil zu den mittelbaren Staatsbeamten nicht nur solche rechnen, welche im Dienste von Gemeinden, sondern auch solche, welche im Dienste von Korporationen stehen, die sich an der Lösung von Aufgaben, welche dem Staate obliegen, beteiligen. Darüber schweigen jedoch die Entscheidungen, welche andere Korporation als die Gemeinde als diejenige in Betracht kommen kann, in deren Dienst der Volksschullehrer stehen muß, um als mittelbarer Staatsbeamter angesehen werden zu können.

Die Ansicht, daß die Volksschullehrer zu den unmittelbaren Staatsbeamten gehören, hat — soweit ermittelt werden konnte — in der Rechtsprechung bisher noch nicht Vertretung gefunden.

---

[1]) s. Anm. 1 S. 30 und Jur W. 1909 S. 206 Nr. 28.

[2]) s. Anm. 1 und Preuß. VerwBl. Bd. 25 S. 870 f.

Dritter Teil.

Die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer nach dem Stande der Literatur.

Wie in der Rechtsprechung so wird auch in der Literatur grundsätzlich und völlig übereinstimmend daran festgehalten, daß die Volksschullehrer an sich Staatsbeamte sind. Von einer Streitfrage über die Eigenschaft der Volksschullehrer als Staatsbeamte schlechthin kann infolgedessen nicht die Rede sein. Somit erübrigt sich auch in diesem Abschnitt eine weitere Erörterung dieses Punktes.

Über die Frage dagegen, welcher Gruppe von Staatsbeamten die Volksschullehrer angehören, sind die Meinungen geteilt und so verschieden, daß kein Anlaß vorliegt, gegen die Schriftsteller wie gegen den Gesetzgeber den Vorwurf der Zurückhaltung zu erheben. Leider ist aber auch auf den Mangel an Einstimmigkeit großenteils die Unklarheit und Verwirrung zurückzuführen, die auf dem Gebiete des Beamtenrechts und insbesondere bezüglich der Beamtenverhältnisse der Volksschullehrer herrscht.

Die Mehrzahl der Schriftsteller hält die Volksschullehrer für mittelbare Staatsbeamte. Der Weg, auf dem sie zu der Auffassung gelangen, ist nicht immer der gleiche. Soweit ermittelt werden konnte, steht Preuß[1]) als einziger auf dem Standpunkt, die Lehrer seien Gemeinde-

[1]) Recht der städt. Schulverw. S. 82 f. und Städt. Amtsrecht S. 257 ff.

beamte und als solche mittelbare Staatsbeamte. Zur Begründung dieser seiner Ansicht führt er an: zwei Gesichtspunkte seien gewöhnlich für die Frage, welchem Gemeinwesen ein Beamter angehöre, entscheidend: die Anstellung und die Gehaltszahlung; nach beiden Gesichtspunkten seien die Lehrer Gemeindebeamte; denn das Gehalt erhielten sie aus der Stadtkasse und ihre Anstellung geschehe auch von der Stadt. Wenn auch betont werde, die Lehrer erlangten durch die Ernennung des Magistrats noch nicht die Ermächtigung zur Wahrnehmung des Amts, so sei das nichts anderes, als was von jeder der staatlichen Bestätigung bedürfenden Bestellung eines städtischen Beamten gelte. Salman[1]) vertritt insofern eine ähnliche Ansicht wie Preuß, als er auch in dem Volksschullehrer den Beamten einer öffentlichen Körperschaft und somit einen mittelbaren Staatsbeamten erblickt. Er hält die Lehrer aber nicht für Gemeindebeamte, weil sie nicht „für den Dienst eines Kommunalverbandes“ im Sinne von § 4 des Gesetzes v. 1. 8. 1909 „angestellt“ seien; die Anstellung für den Dienst des Schulverbandes sei nicht gleichbedeutend mit der Anstellung für den Dienst eines Kommunalverbandes, daher sei auch in der Regierungsvorlage gesagt worden: die Lehrer „eines Schulverbandes“. Aber die Lehrer seien doch für den Dienst einer anderen dem Staate untergeordneten Korporation im Sinne des § 69 II, 10 ALR. angestellt, nämlich gemäß § 59 Abs. 3

---

[1]) a. a. O. Exk. zu § 4 S. 51 f.

des Volksschulunterhaltungsgesetzes für den Schulverband, und darum komme ihnen der Charakter mittelbarer Staatsbeamten zu. Die übrigen Schriftsteller, welche die Volksschullehrer als mittelbare Staatsbeamte ansehen, stellen sie nicht in den Dienst einer bestimmten, dem Staat untergeordneten Körperschaft, sondern bezeichnen sie schlechthin als mittelbare Staatsbeamte, meist ohne jede Begründung, so v. Bitter,[1]) Nöll-Freund,[2]) Rönne,[3]) Dirksen,[4]) v. Brauchitsch[5]) u. a. Nach der Ansicht v. Rheinbabens[6]) müßten die Volksschullehrer, wenn sie auch von staatlichen Behörden angestellt würden und staatliche Aufgaben wahrnähmen, als mittelbare Staatsbeamte gelten, weil sie zu bürgerlichen Gemeinden, als den rechtlichen Trägern der Schullast und insbesondere auch der Lehrerbesoldung, im Dienstverhältnis stehen. Wie dieses Dienstverhältnis „zu bürgerlichen Gemeinden" aufzufassen ist, und worin die Dienste der Gemeinde gegenüber bestehen sollen, erläutert v. Rheinbaben leider nicht. Das Dienstverhältnis ist aber jedenfalls nicht in dem Preußschen Sinne aufzufassen, daß die Lehrer Gemeindebeamte sind; denn v. Rheinbaben setzt die

---

[1]) a. a. O. S. 67.

[2]) a. a. O. S. 428 Anm. 11.

[3]) Rönne-Zorn a. a. O. S. 420.

[4]) In v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. Bd. 2 S. 40, Artikel „Lehrer".

[5]) a. a. O. Bd. 1 S. 794, Bd. 7 S. 264.

[6]) Artikel „Beamte" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. Bd. 1 S. 358 ff.

Lehrer kurz vor den eben angeführten Sätzen in Gegensatz zu den Kommunalbeamten, indem er lehrt: Die wichtigsten Klassen der mittelbaren Staatsbeamten sind die Kommunalbeamten und die Volksschullehrer. Schoenborn[1]) vermag nur negative Feststellungen zu treffen. Er hält die Auffassung, nach welcher die Volksschullehrer Gemeindebeamte sein sollen, nicht für richtig, weil das jetzt maßgebende Gesetz — das Volksschulunterhaltungsgesetz — zwar die Unterhaltung, nicht aber auch die Verwaltung der Volksschulen kommunalisiert und die Schule nicht zur Gemeindeanstalt erklärt habe. Andrerseits können die Volksschullehrer nach Schoenborns Ansicht aber auch nicht als „für den Dienst eines Schulverbandes angestellte Beamte" betrachtet werden, zumal der Staat die Lehrer anstelle und die Dienstaufsicht führe. Anstatt nunmehr den logisch notwendigen Schluß zu ziehen und die Volksschullehrer für unmittelbare Staatsbeamte zu erklären, führt Schoenborn weiter an: nach der bisher herrschenden Meinung (seine eigene scheint es nicht zu sein) können die Lehrer nicht den unmittelbaren Staatsbeamten zugezählt werden, schon deshalb nicht, weil sie im allgemeinen ihr Diensteinkommen nicht aus einer Königlichen Kasse beziehen, auch der Schulverband meist bei der Anstellung mitwirkt. Wenn auch „bisher" nicht die herrschende Meinung, so ist doch unseres Erachtens allein zutreffend die Ansicht, daß die Volksschullehrer unmittelbare Staats-

---

[1]) a. a. O. S. 294 ff.

beamte sind. Diese Auffassung stammt allerdings erst aus der neuesten Zeit; sie ist zuerst in den Verhandlungen im Abgeordneten- und Herrenhause über das sogen. Beamtenhaftpflichtgesetz vertreten worden.[1])

Seitdem hat sich Anschütz,[2]) als bisher einziger Schriftsteller, auf diesen Standpunkt gestellt und begründet ihn im wesentlichen damit, daß die Volksschullehrer vom Staate angestellt werden und staatliche Gewalt ausüben. In dem 1894 von v. Stengel veröffentlichten „Staatsrecht des Königreichs Preußen" [3]) findet sich allerdings auch schon die kurze Anmerkung: „Zu den unmittelbaren Staatsbeamten gehören auch die Elementarlehrer". Hier scheint jedoch ein Versehen untergelaufen zu sein; denn in dem Abschnitt,[4]) welcher die Dienstverhältnisse der Lehrer behandelt, rechnen sie wieder zu den mittelbaren Beamten. Man kann hier vielleicht noch Zorn nennen; denn seine in dem Rechtsgutachten [5]) „über die staatsrechtliche Stellung der Oberlehrer an den höheren Lehranstalten kommunalen Patronats" dargelegten Grundsätze, analog auf die Volksschullehrer angewendet, können nur zu dem Schluß führen, daß die Volksschullehrer unmittelbare Staatsbeamte sind.

---

[1]) vgl. oben S. 28.

[2]) Studie S. 232 ff., Komm. S. 415 ff.

[3]) Handb. d. öff. R. Bd. 2. Abs. 3 S. 140 Anm. 1.

[4]) S. 534/35.

[5]) Preuß. VerwBl. Bd. 31 S. 537 ff.

Vierter Teil.

Die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer nach der Ansicht des Verfassers.

Nach der Ansicht des Verfassers sind die Volksschullehrer in Preußen unmittelbare Staatsbeamte.

Wie die früheren Darlegungen ergaben, wird die Eigenschaft der Volksschullehrer als Staatsbeamte schlechthin weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung in Zweifel gestellt. Aus dem Grunde und um Wiederholungen zu vermeiden, empfiehlt es sich daher, von einer besonderen Feststellung der Staatsbeamteneigenschaft der Volksschullehrer abzusehen und sie als gegeben anzusehen. Außerdem enthält die Rechtfertigung der vom Verfasser vertretenen Auffassung gleichzeitig den Nachweis für die Staatsbeamteneigenschaft der Volksschullehrer schlechthin.

Für die Beurteilung der Zugehörigkeit eines Staatsbeamten zu einer der beiden bekannten Gruppen muß zunächst ein Umstand ausscheiden, welcher — wie bereits erwähnt — allgemein nicht als maßgebend angesehen, aber trotzdem noch des öfteren geltend gemacht wird: das ist die Gehaltszahlung. Ihr kann schon deswegen nicht allgemeine, wesentliche Bedeutung beigemessen werden, weil es auch zahlreiche unbesoldete Beamte gibt, wesentlich aber nur solche objektive Momente sein können, welche auf alle, auch die unbesoldeten Beamten in gleicher

Weise Anwendung finden. In demselben Maße, in dem es für die Feststellung der Staatsbeamteneigenschaft unwesentlich ist, ob der Beamte Gehalt zu beanspruchen hat, muß es ohne Belang sein, welche Kasse das Geld an den Beamten zahlt. Der Schluß, den Preuß[1]) aus seiner Behauptung, die Volksschullehrer erhielten ihr Gehalt aus der Gemeindekasse, zieht, kann daher nicht als richtig bezeichnet werden. Seine Behauptung trifft außerdem nicht völlig zu; denn die Volksschullehrer beziehen ihr Gehalt nicht aus der Gemeinde-, sondern aus der Schulkasse. Nach § 11 des Volksschulunterhaltungsgesetzes ist in der Regel für jeden Schulverband ein Schulhaushaltetat aufzustellen und eine Schulkasse einzurichten; der § 12 gestattet ausnahmsweise für Gemeinden, welche einen eigenen Schulverband bilden, die Aufnahme des Schulhaushaltetats in den Gemeindeetat und die Wahrnehmung der Geschäfte der Schulkasse durch die Gemeindekasse. Die Zahl der Fälle, in denen die Gemeindekasse nicht gleichbedeutend ist mit der Schulkasse, ist jedenfalls so erheblich, daß man nicht ohne Einschränkung behaupten kann, die Lehrer beziehen ihr Gehalt aus der Gemeindekasse. Das ist unbedingt unzutreffend bei Gesamtschulverbänden; für sie gilt auch die Ausnahme des § 12 nicht. Eine rechtliche Veränderung des Gesichtspunktes tritt ferner in den Fällen ein, in welchen der Staat Zuschüsse gewährt. Der Staat, welcher hierbei gemäß der

---

[1]) Städt. Amtsrecht S. 258 f., Recht der städt. Schulverw. S. 83 f.

im Art. 25 Abs. 2 versprochenen Gewährleistung ergänzungsweise für den Schulverband eintritt, leistet die Zuschüsse nur der Schulkasse, nicht der Gemeindekasse schlechthin; sie dürfen daher nur zur Deckung der Schullasten Verwendung finden.

Sonach muß der eine der Gründe, welche Preuß für die Eigenschaft der Volksschullehrer als Gemeindebeamte ins Feld führt, als hinfällig bezeichnet werden; ebenso verhält es sich mit dem zweiten Grund, welcher sich auf die Behauptung stützt, die Volksschullehrer würden von der Gemeinde angestellt.[1]

Richtig ist allerdings die Anführung,[2] daß bei der Anstellung sowohl der Volksschullehrer als auch gewisser Gemeindebeamten die Wahl von denselben Organen vorgenommen wird, und daß die Wahl sodann der staatlichen Bestätigung bedarf. Diese Tatsachen allein rechtfertigen jedoch keineswegs die Gleichstellung der beiden Gruppen von Beamten. Ihre Anstellung ist vielmehr trotz der gemeinsamen Anfangsstadien grundverschieden.

Die maßgebenden Bestimmungen sind folgende: „Der Beigeordnete, die Schöffen, der Bürgermeister und die übrigen besoldeten Magistratsmitglieder ... werden von der Stadtverordnetenversammlung gewählt" (§ 31 der

---

[1]) Zur Zeit der Herausgabe der beiden Preußschen Werke war zwar das Volksschulunterhaltungsgesetz noch nicht erlassen, die in ihnen enthaltenen Ausführungen sind jedoch trotzdem noch heute nicht gegenstandslos.

[2]) Preuß, wie oben S. 33.

Städteordnung). „Die gewählten Bürgermeister usw. bedürfen der Bestätigung“ (§ 33 a. a. O.). Hinsichtlich der übrigen Beamten der Stadtgemeinde ordnet § 56 Ziff. 6 a. a. O. an: „Der Magistrat . . . hat insbesondere folgende Geschäfte: die Gemeindebeamten, nachdem die Stadtverordneten darüber vernommen worden, anzustellen“. In den Landgemeinden gelten folgende Vorschriften: „Die Landgemeinden sind befugt, die Anstellung besoldeter Gemeindebeamten . . . zu beschließen“ (§ 117 der Landgemeindeordnung v. 3. 7. 1891). „Die gewählten Gemeindevorsteher und Schöffen bedürfen der Bestätigung durch den Landrat“ (§ 84 a. a. O.). „Dem Gemeindevorsteher liegen insbesondere folgende Geschäfte ob: die Gemeindebeamten, nachdem die Gemeindeversammlung (Gemeindevertretung) darüber beschlossen hat, anzustellen“ (§ 88 Ziff. 5 a. a. O.). Sodann bestimmt das sogen. Kommunalbeamtengesetz gemeinsam für die Kommunalbeamten, deren Begriff es unter Hinweis auf die §§ 8—22 festlegt, in § 1 Satz 2: „Die Anstellung erfolgt durch Aushändigung einer Anstellungsurkunde“. — Die Anstellung der Volksschullehrer regelt — wie schon erwähnt — das Volksschulunterhaltungsgesetz in folgender Weise: „Die Lehrer an den öffentlichen Volksschulen werden von der Gemeindebehörde gewählt. Die Gewählten bedürfen der Bestätigung durch die Schulaufsichtsbehörde und werden von ihr unter Ausfertigung der Ernennungsurkunde für den Schulverband angestellt“ (§ 59 a. a. O.).

Ein Vergleich der angezogenen Vorschriften lehrt:

Der staatlichen Bestätigung bedarf es zur Anstellung gewisser Gemeindebeamten ebenso wie der Volksschullehrer. Die Bestätigung bildet jedoch nur eine Vorbedingung der Anstellung; die Anstellung selbst darf erst nach erfolgter Bestätigung vorgenommen werden und geht sodann für die beiden Beamtengruppen nicht von derselben Behörde aus. Der konstitutive Akt der Anstellung eines Kommunalbeamten liegt in der Übergabe und Annahme der Anstellungsurkunde. Die Urkunde ist nicht nur Erkenntnismittel, sondern wesentliche Voraussetzung der Anstellung.[1] Da die Aushändigung der Anstellungsurkunde durch die Kommunalbehörde (Magistrat, Gemeindevorstand) geschieht, wird der Gemeindebeamte von der Gemeindebehörde angestellt. Anders der Volksschullehrer. Ihn stellt vielmehr nach der ausdrücklichen Bestimmung des Gesetzes die Schulaufsichtsbehörde an. Unter der Schulaufsichtsbehörde versteht der Sprachgebrauch der Gesetze die Regierungsabteilung für Kirchen- und Schulsachen, die seit Erlaß der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 (bis 1825 als „Kommissionen") tätig sind, mit den Kreis- und Ortsschulinspektionen als untergeordneten Organen. Daß diese Behörden rein staatliche Behörden sind, steht außer Zweifel. Die Volksschullehrer werden demnach nicht — wie Preuß behauptet — von der Gemeinde, sondern vom Staate angestellt; sie zu den Gemeindebeamten zu zählen, ist daher unrichtig, eine

[1] OVG. Bd. 42 S. 69.

Auffassung, welche auch von der Mehrzahl der Schriftsteller[1]) und in der Rechtsprechung[2]) vertreten wird.

Hierbei sei bemerkt: trotzdem die Volksschullehrer die Eigenschaft von städtischen bezw. Gemeindebeamten nicht besitzen, kann man ihre Bezeichnung als städtische oder Gemeindelehrer nicht falsch nennen. Die Schulgebäude, in welchen die Lehrer ihre dienstliche Tätigkeit ausüben, stehen unbestritten im Eigentum der Gemeinden, werden also zutreffend „städtische Schulen" oder „Gemeindeschulen" genannt. Diese Bezeichnung hat man sich auf die Lehrer dieser Schulen zu übertragen gewöhnt, ohne ihnen damit den Charakter von Gemeindebeamten beilegen zu wollen.

Es ist des weiteren zu untersuchen, ob die Volksschullehrer — wie Salman[3]) auseinandersetzt — als „für den Dienst des Schulverbandes" angestellte Beamte angesehen werden können. Daß die Worte des Gesetzes, nach welchen die Lehrer „für den Schulverband" angestellt werden, nicht den Sinn haben, daß die Lehrer mit der Anstellung in ein Dienstverhältnis zum Schulverband treten, ist bereits ausgeführt.[4]) Das leuchtet ohne weiteres ein, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Tätigkeit des Volksschullehrers im Unterrichten, in der Erziehung

---

[1]) Leidig a. a. O. S. 74 Anm. 3; Salman a. a. O. S. 51; Schoenborn a. a. O. S. 294; v. Rheinbaben wie Anm. 6 S. 34 u. a. m.

[2]) s. Anm. 1 S. 30.

[3]) a. a. O. Exk. zu § 4 S. 51 f.

[4]) vgl. oben S. 23.

besteht, die Aufgabe des Schulverbandes dagegen das Tragen der Schullast, die „Errichtung und Erhaltung der öffentlichen Volksschulen“ [1]) bildet. Diese beiden Aufgaben stehen in keinem inneren Zusammenhange miteinander; die Volksschullehrer stehen sonach keineswegs im Dienst des Schulverbandes. Zu den Beamten des Schulverbandes gehören dagegen diejenigen, deren Anstellung in § 43 des Volksschulunterhaltungsgesetzes den Gemeindeorganen vorbehalten ist, z. B. Schulkassenrendanten, Schuldiener, Kastellane, Heizer.[2])

Ein anderer öffentlichrechtlicher Verband, der als Dienstherr der Volksschullehrer in Betracht kommen könnte, ist nicht zu finden. Da aber die Volksschullehrer weder Gemeindebeamte noch Beamte des Schulverbandes sind, aber trotzdem als Staatsbeamte anerkannt werden, können sie unmöglich zu den mittelbaren Staatsbeamten zählen; denn es fehlt an einem Verbande, dessen Dienstverhältnis die Beziehungen der Volksschullehrer zum Staate zu mittelbaren gestaltete; ohne eine solche Vermittlung ist aber der Begriff eines mittelbaren Staatsbeamten undenkbar, ohne einen unmittelbaren Dienstherrn kann es keinen mittelbaren geben. Alle diese Erwägungen lassen nur den einen Schluß zu:

---

[1]) § 1 des Volksschulunterhaltungsgesetzes.

[2]) v. Brauchitsch Bd. 7 S. 169 Anm. 2; v. Rohrscheidt, Volksschulunterhaltungsgesetz S. 228 Anm. 3; Lezius a. a. O. S. 87 Anm. 2; v. Tzschoppe a. a. O. S. 964 Anm. 10.

Die Beziehungen der Volksschullehrer zum Staate sind unmittelbare; die Volksschullehrer sind daher unmittelbare Staatsbeamte.

Selbst Preuß[1]) gibt zu, daß eine seiner Ansicht entgegenstehende Auffassung bei der bestehenden Gesetzgebung nur dazu führen könnte, die Volksschullehrer als unmittelbare Staatsbeamte anzuerkennen. In demselben Sinne äußert sich Laband in seinem Rechtsgutachten über die Stellung der Lehrer an den höheren städtischen Schulen in Preußen.[2]) Seine Ausführungen können unbedenklich auf die Verhältnisse der Volksschullehrer übertragen werden. Sie lauten: Es bleibt nur noch folgende Alternative: entweder sind die Lehrer mittelbare Staatsbeamte, alsdann müssen sie unmittelbare Gemeindebeamte sein; oder sie sind keine Gemeindebeamte, dann müssen sie unmittelbare Staatsbeamte sein. Wenn die Praxis daran festhält, daß die Lehrer keine Gemeindebeamte sind, so ist dadurch das logische Postulat gegeben, daß sie unmittelbare Staatsbeamte sind. —

Zu demselben Ergebnis führt die Anwendung der Grundsätze, welche oben als für die Begriffsbestimmung der mittelbaren und unmittelbaren Staatsbeamten maßgebend genannt worden sind,[3]) auf die Dienstverhältnisse der Volksschullehrer. Nach den erwähnten Ausführungen

---

[1]) Städt. Amtsrecht S. 258, Recht der städt. Schulverw. S. 86.

[2]) Preuß. VerwBl. Bd. 31 S. 543.

[3]) vgl. oben S. 9/10.

sind unmittelbare Staatsbeamte diejenigen, welche nicht eine Körperschaft, sondern der Staat selbst anstellt, und welche Staatshoheitsgeschäfte wahrnehmen, die der Staat unmittelbar sich vorbehalten hat.

Daß die rechtlich entscheidenden Handlungen bei der Anstellung der Volksschullehrer nicht von der Gemeinde oder einer anderen Körperschaft, sondern von einer rein staatlichen Behörde ausgehen, ist bereits festgestellt. Sonach kann hinsichtlich der Volksschullehrer mit Recht behauptet werden, daß sie der Staat selbst anstellt.

Die Tätigkeit der Volksschullehrer besteht in der Erteilung des Unterrichts, sie fällt demnach in den Rahmen des öffentlichen Unterrichtswesens. Bei Beantwortung der hier zu entscheidenden Frage, ob das öffentliche Unterrichtswesen in Preußen Zweig der Staatshoheit ist oder nicht, und ob es der Staat in Selbstverwaltung gegeben oder sich vorbehalten hat, muß man die äußeren und die inneren Angelegenheiten des Unterrichtswesens unterscheiden. Zu den äußeren Angelegenheiten gehört die Erfüllung der nötigen Vorbedingungen für die Entfaltung der Lehr- und Lerntätigkeit, z. B. die Errichtung, Unterhaltung, Ausstattung der Schule und die Verwaltung ihres Vermögens. Die äußeren Angelegenheiten sind unbestritten seit jeher nicht Staats-, sondern Gemeinde- bezw. Schulverbandssache.

Die Unterscheidung in äußere und innere Schulangelegenheiten findet sich bereits im allgem. Landrecht.[1])

[1]) II, 12 §§ 12ff. im Gegensatz zu II, 12 §§ 29ff.

Während es nämlich die gemeinen Schulen unter dem Titel „Aufsicht und Direktion der gemeinen Schulen" unter die Direktion der Gerichtsobrigkeit eines jeden Orts stellte, legte es die Pflicht zur Errichtung und Erhaltung der Schulen der örtlichen Interessengemeinschaft, den Hausvätern des Ortes, auf.[1] Die Bestimmungen des Landrechts blieben die alleinige gesetzliche Grundlage für die äußere Schulverwaltung in den Landgemeinden bis zum Erlaß des Volksschulunterhaltungsgesetzes. Im Laufe der Zeit waren allerdings noch landesherrliche Edikte, Provinzialgesetze, Schulordnungen u. dgl. ergangen, welche die größte Mannigfaltigkeit in der Regelung der äußeren Schulangelegenheiten und nicht geringe Mißstände zur Folge hatten. Die Schullasten ruhten in der Hauptsache auf den Schulsozietäten, sodann auch auf den Gemeinden als solchen, den Gutsbezirken, den Gutsherrn, oder waren entsprechend verteilt. Alle Regelungen hatten aber das Gemeinsame: nirgends war der Staat Träger der Schullast. In den Städten wurden die Bestimmungen des Landrechts durch die Städteordnung v. 19. 11. 1808 abgelöst. Sie erklärte in § 179b „die Schulsachen" als zur Geschäftsverwaltung in Deputationen und Kommissionen geeignet und bestimmte, daß die äußeren Angelegenheiten ein Magistratsmitglied als Obervorsteher mit den nötigen Vorstehern aus der Bürgerschaft besorgte; sie reihte damit die äußere Schulverwaltung in die der Zuständigkeit der Gemeinde über-

[1]) s. Anm. 1 S. 45.

wiesenen Angelegenheiten ein. Die Städteordnung vom 30. 5. 1853 behandelte ebensowenig wie die Landgemeindeordnungen Schulangelegenheiten als solche, sie änderte aber die bestehenden Verhältnisse des Schulwesens nicht ab, so daß dieselben noch fortbestanden. Schließlich wurden die äußeren Angelegenheiten gemeinsam für Stadt und Land im Volksschulunterhaltungsgesetz,[1]) in Ausführung der in den Art. 24 Abs. 2 Satz 1 und 25 Abs. 1 der VU. aufgestellten Grundsätze, auf die politischen Gemeinden bezw. die Schulverbände übertragen, sie sind demnach nicht Staats-, sondern Gemeindesache. Mit den äußeren Schulangelegenheiten steht jedoch die Tätigkeit der Volksschullehrer auch nur in einem äußeren Zusammenhange. Die festgestellte Tatsache, daß der Staat die äußere Schulverwaltung kommunalisiert hat, läßt daher einen Schluß auf die Beamtenstellung der Volksschullehrer nicht zu.

Anders verhält es sich mit den inneren Angelegenheiten des öffentlichen Unterrichtswesens. Zu ihnen gehört alles, was sich auf das innere Leben der Schule bezieht, die Bestimmungen über den Unterricht, den Lehrplan, die Methode, den Schulbesuch, die Schulzucht u. dgl. Dieses Gebiet wird im Sprachgebrauch der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis vor und nach der Verfassung mit dem zusammenfassenden Ausdruck als: „Aufsicht über die Schule“, „Schulaufsicht“ bezeichnet.[2]) Über die Frage,

---

[1]) §§ 1, 7 ff.

[2]) vgl. v. Bremen a. a. O. S. 111.

ob die inneren Angelegenheiten in ihrem ganzen Umfange Zweig der Staatshoheit sind, ob sie der Staat sich vorbehalten oder sie in Selbstverwaltung gegeben hat, herrscht Streit. Die zutreffende und von der überwiegenden Mehrheit der Schriftsteller vertretene Auffassung geht dahin, daß die Verwaltung der inneren Angelegenheiten auf allen Stufen und in allen Instanzen eigene, unmittelbare Staatsverwaltung ist.

Schon das allgem. Landrecht hat den Grundsatz, daß die innere Verwaltung des Unterrichtswesens reine Staatssache ist, in folgenden Bestimmungen in voller Klarheit zum Ausdruck gebracht: „Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben“ (§ 1 II, 12); daher sollen „dergleichen Anstalten nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden“ (§ 2 a. a. O.); „alle öffentlichen Schul- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht des Staates und müssen sich den Prüfungen und Visitationen desselben zu allen Zeiten unterwerfen“ (§ 9 a. a. O.). Bis zum heutigen Tage ist ein Gesetz, welches diese grundsätzlichen Bestimmungen aufhebt oder eine ihnen zuwiderlaufende Regelung dieses Gebietes trifft, nicht ergangen; ebensowenig andererseits das Gesetz, welches die nähere Ausgestaltung der sehr allgemein gehaltenen, nur die Grundgedanken festlegenden Vorschriften anordnen sollte — das schon im Anfang des 19. Jahrhunderts versprochene Schulgesetz! Daß die spätere

Gesetzgebung — soweit sie in Betracht kommt — die landrechtlichen Grundsätze nicht verlassen hat, ist unschwer zu erkennen: So wiederholt die Verfassungsurkunde in Art. 23 den Satz, daß „alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten unter der Aufsicht vom Staate ernannter Behörden“ stehen. Und wenn sie ferner in Art. 24 Abs. 2 „die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Volksschule der Gemeinde“ überträgt, so liegt darin der Beweis des Gegenteils, daß sich der Wirkungskreis der Gemeinde grundsätzlich nicht auf die inneren Angelegenheiten erstrecken soll. Die Art. 23 u. 24 der Verf. enthalten freilich nicht geltendes Recht, sondern sind suspendiert. Ihr Inhalt soll jedoch nur den Beweis dafür erbringen, daß der Gesetzgeber den Grundsatz der unmittelbaren Staatlichkeit der inneren Schulverwaltung festgehalten und ihn im Wortlaut der Verfassung zum Ausdruck gebracht hat. Noch weit deutlicher geht die Ansicht der gesetzgebenden Körperschaften aus den Verhandlungen über die Art. 23—25 hervor, und mit Recht wird die Meinung der gesetzgebenden Körperschaften als der Niederschlag der zur betreffenden Zeit über das betreffende Gebiet herrschenden Rechtsauffassungen angesehen: „Das Gesamtbild der Revisionsverhandlungen über die Art. 23—25 hinterläßt den Eindruck, daß der Gedanke der staatlichen Schulaufsicht und damit der ausschließlichen Herrschaft des Staates über die Schule damals einen vollen, unbestrittenen Sieg errang“.[1]) Ein

---

[1]) Anschütz, Studie S. 217, Komm. S. 404.

Antrag, welcher den Gemeinden eine geeignete Mitwirkung auch bei den inneren Angelegenheiten sichern wollte, wurde abgelehnt,[1]) und der Abgeordnete Landfermann konnte ohne Widerspruch feststellen: „Das Hoheitsrecht des Staates über die Schule ist völlig außer Frage gestellt".[2]) Im Anfang der 70er Jahre erschien es den immer stärkeren Angriffen von seiten der katholischen Kirche gegenüber erforderlich, den Grundsatz, daß die Schulaufsicht allein dem Staat aus eigenem Rechte (nicht auch neben ihm der Kirche) zustehe, erneut klarzustellen. Zu diesem Zwecke erging unter dem 11. 3. 1872 „das Gesetz betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens"; es gipfelt in folgenden Bestimmungen: „Unter Aufhebung aller in einzelnen Landesteilen entgegenstehenden Bestimmungen steht die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten dem Staate zu. Demgemäß handeln alle mit dieser Aufsicht betrauten Behörden und Beamten im Auftrage des Staates" (§ 1). Auch dieses Gesetz enthält keine nähere Regelung der Ausübung der Schulaufsicht. Allein zunächst kommt nur das eine in Betracht: das Schulaufsichtsgesetz hält ebenso wie die Verfassung an dem im Landrecht aufgestellten Grundsatz der rein staatlichen Schulaufsicht fest.

Die Praxis der inneren Schulverwaltung gestaltete

[1]) Stenogr. Ber. über die Verhandl. der 2. Kammer 1849/51 S. 1261.

[2]) Ebenda S. 1234.

sich folgendermaßen: Nach den Vorschriften des allgem. Landrechts stand der korporativen Gesamtheit der schulunterhaltspflichtigen Hausväter jedes Orts das Recht zu, wie die äußeren, so auch die inneren Schulangelegenheiten durch ihren Vorstand und die Schlüsse der Mitglieder (wie allgemein jede Korporation) zu verwalten. Weil jedoch die innere Verwaltung eine staatliche Aufgabe war, so unterstellte sie der § 12 II, 12 der Direktion der Gerichtsobrigkeit[1]) des Schulorts mit Zuziehung der Geistlichkeit und §§ 13—17 a. a. O. der Aufsicht der dem Schulwesen in der Provinz vorgesetzten (staatlichen) Behörde, mit anderen Worten: der unmittelbaren Aufsicht des Staates. Den Städten verlieh die Städteordnung v. 19. 11. 1808 das Recht der Selbstverwaltung, sie wandelte aber keineswegs die staatliche Schulaufsicht und -verwaltung in eine kommunale um. Die grundlegenden landrechtlichen Vorschriften (§§ 1, 2, 9 a. a. O.) blieben vielmehr in Geltung, weil sie nicht zu den „der Städteordnung zuwiderlaufenden Stellen des allgem. Landrechts"[2]) gehörten. Denn wenn auch der dem Titel VIII der Städteordnung angehörende § 179, welcher „von gemischten Deputationen und Kommissionen aus dem Magistrat und

---

[1]) Die Gerichtsobrigkeit war in den Städten bis zum Erlaß der Städteordnung der Magistrat (§§ 120, 128 II, 8 ALR.), auf dem Lande die Gutsherrschaft des Schulortes (Loening a. a. O. S. 74), deren Rechte und Pflichten der Schule gegenüber durch die Aufhebung der Privatgerichtsbarkeit (Verordn. v. 2. 1. 1849) nicht berührt wurden.

[2]) Einleitung zur Städteordnung von 1808.

der Bürgerschaft" handelt, „die Schulsachen" schlechthin als „zur Geschäftsverwaltung in Deputationen und Kommissionen geeignet" anführt, so überträgt er doch tatsächlich nur die Besorgung der äußeren Angelegenheiten der Gemeindedeputation (Abs. 2); die Bestimmungen über die „Organisation der Behörde zur Besorgung der inneren Angelegenheiten" dagegen behält er vor (Abs. 1). Der Vorbehalt war ausgesprochen worden, weil man Bedenken hatte, die inneren Angelegenheiten, die wegen ihrer Eigenschaft als Staatsangelegenheiten schon im allgem. Landrecht eine besondere Behandlung erfahren hatten, den kommunalen Deputationen als solchen zu überlassen. Die Ausführung des Vorbehalts brachte die „Instruktion für die Schuldeputationen v. 26. 6. 1811". Die Vorarbeiten zu der Instruktion lassen erkennen, daß man von der Tatsache ausging, die Städteordnung habe den Städten nur die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten der Schulen überlassen. Der 1. Entwurf der Instruktion sah nämlich neben der städtischen Schuldeputation ein staatliches Schulkollegium für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten in jeder Stadt vor, dessen Mitglieder bis auf den von der Regierung zu ernennenden Vorsitzenden zur Hälfte auf Vorschlag der Stadtverordneten von der Regierung ernannt, zur Hälfte von den Stadtverordneten gewählt werden sollten. Die Verhandlungen über den Entwurf führten aber dahin, daß für die Verwaltung der äußeren und inneren Angelegenheiten e i n

Kollegium eingesetzt wurde;[1] die Instruktion bestimmte demgemäß in § 1: „Die Behörden für die inneren und für die äußeren Angelegenheiten des Schulwesens der Städte im allgemeinen sollen nicht abgesondert voneinander bestehen, sondern es soll, um das Ganze unter eine einfache und harmonische Leitung zu bringen, in jeder Stadt nur eine einzige Behörde für die inneren sowohl als für die äußeren Verhältnisse ihres Schulwesens unter dem Namen der Schuldeputation errichtet werden“. Aus diesen Worten geht deutlich das Bewußtsein von der Notwendigkeit hervor, daß eigentlich die verschiedene Natur der äußeren und der inneren Schulangelegenheiten für ihre Besorgung zwei getrennte Behörden erfordere — nämlich eine städtische und eine staatliche —, daß es sich aber aus Zweckmäßigkeitsgründen empfehle, die Leitung der kommunalen (äußeren) wie der staatlichen (inneren) Angelegenheiten in einer Behörde — der Schuldeputation — zu vereinen. Der Wirkungskreis der Schuldeputation umfaßt demgemäß eine doppelte Tätigkeit: einmal die Verwaltung der äußeren Schulangelegenheiten; in dieser Beziehung ist sie Gemeindeorgan und an die Mitwirkung des Magistrats gebunden; zum anderen die Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens; in dieser Beziehung handelt sie als Organ und im Auftrage des Staates, arbeitet in Gemeinschaft mit den staatlichen Kreis- und Ortsschulinspektoren und unter-

[1] Loening a. a. O. S. 81, 82.

steht unmittelbar der Schulaufsichtsbehörde. Da die Schuldeputation also ihrem Wesen nach von den anderen Verwaltungsdeputationen der Stadtgemeinde völlig verschieden ist, so regelt sich ihre Zusammensetzung auch nicht nach den Bestimmungen der Städteordnung, sondern ist in der Instruktion besonders vorgeschrieben. Ihr gehören sogar Personen an, welche zu den Gemeindedeputationen nicht wählbar sind (Geistliche, Lehrer); weder in der Städteordnung von 1808 noch in den späteren Städteordnungen sind städtische Deputationen in solcher Zusammenstellung vorgesehen. Weil ferner die Schuldeputation hinsichtlich der inneren Angelegenheiten ein staatliches Organ ist, hat sich die Schul-, nicht die Kommunal-Aufsichtsbehörde das Recht der Bestätigung ihrer Mitglieder vorbehalten. Aus demselben Grunde ist der Schul- und nicht der Kommunalaufsichtsbehörde die Befugnis eingeräumt worden, ein Mitglied der Schuldeputation, das die ihm obliegenden Pflichten verletzt hat, von der Zugehörigkeit zur Schuldeputation auszuschließen.[1])

Auf dem Lande gelangte der Grundsatz, daß die Besorgung der inneren Schulangelegenheiten als reine Staatssache auch nur rein staatlichen Behörden übertragen werden darf, uneingeschränkt zur Durchführung. Am 28. 10. 1812 erging ein Reskript des Königlichen Departements für Kultus und Unterricht mit der Bestimmung: „Zur Einführung und Handhabung einer bestimmten Aufsicht und

---

[1]) Oertel a. a. O. S. 430 III.

guten Ordnung auch im Landschulwesen ist es notwendig, für dieses ähnliche Schulvorstände wie in den Städten anzuordnen". Infolgedessen wurden auf dem Lande die Schulvorstände ins Leben gerufen, die sich aus dem Pfarrer als Vorsitzenden, dem Gutsherrn und mehreren Familienvätern zusammensetzten. Die Schulvorstände waren aber im Gegensatz zu den städtischen Schuldeputationen nicht zur Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten zuständig. Diese Geschäfte besorgten ausschließlich die Hilfsbeamten der Bezirksregierung, die Orts- und Kreisschulinspektoren.[1])

Nachdem in dieser Weise der Wirkungskreis und die Zuständigkeit der untersten staatlichen Schulbehörden geregelt war, wurden in der noch heute im ganzen Staatsgebiet mit formeller Gesetzeskraft geltenden Regierungsinstruktion v. 23. 10. 1817 die Befugnisse der Regierungsabteilung für Kirchen- und Schulwesen, als der Schulaufsichtsbehörde, festgelegt. Nach § 6 bleiben „sämtliche Elementarschulen ... der Aufsicht und Verwaltung der Regierungen und der mit ihnen verbundenen Kirchen- und Schulkommission unterworfen"; nach § 18 „gebührt ihr die Verwaltung aller geistlichen und Schulangelegenheiten", soweit nicht die Konsistorien zuständig sind; daher: ... d) „die Direktion und Aufsicht über sämtliche öffentlichen und Privatschulen ...; e) Aufsicht und Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens; f) die Aufsicht und Verwaltung sämtlicher äußeren Schulangelegen-

---

[1]) Loening a. a. O. S. 84; Min.-Erlaß v. 9. 2. 1878.

heiten; g) die gesamte Verwaltung des ... Schulvermögens, im Fall selbige nicht verfassungsmäßig anderen Behörden oder Gemeinden gebührt". Diese Vorschriften gehören zu „den bestehenden Vorschriften bezüglich der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden", auf welche das Landesverwaltungsgesetz v. 31. 7. 1883 in § 6 hinweist; dieses Gesetz überträgt nochmals in den §§ 22 und 26 „die Bearbeitung der Schulsachen den Abteilungen für Kirchen- und Schulwesen".

Hinsichtlich der Vorschriften der Regierungsinstruktion ist zu bemerken, daß sie nicht neues materielles Recht schaffen, nicht eine Abgrenzung der Rechte zwischen Staat und Gemeinde herbeiführen, sondern lediglich den Geschäftskreis der Schulaufsichtsbehörde bestimmen sollten. Hervorzuheben ist aber, daß die Aufsicht über das Schulwesen nicht der Kommunalaufsichtsbehörde übertragen worden ist, sondern der besonderen Regierungsabteilung für Kirchen und Schulen. Das bedeutet, daß die Schulaufsicht nicht zu den der Gemeinde überlassenen Angelegenheiten gehört, sondern reine Staatssache ist. Und wenn das Schulaufsichtsgesetz im § 3 „die den Gemeinden und deren Organen zustehende Teilnahme an der Schulaufsicht" unberührt läßt, so ist hierbei hauptsächlich an die städtischen Schuldeputationen gedacht; die Teilnahme sollte von ihnen in dem Maße, in dem sie ihnen bisher übertragen war, auch weiterhin ausgeübt werden, natürlich im Auftrage des Staates, weil „alle mit der Aufsicht

betrauten Behörden im Auftrage des Staates" handeln (§ 1 Abs. 2 des Gesetzes).

Die neuere Gesetzgebung, insbesondere das Volksschulunterhaltungsgesetz, hat an dem Grundsatz, daß die Schulaufsicht eigene Angelegenheit des Staates ist, festgehalten. Das Volksschulunterhaltungsgesetz hat auch die durch die Instruktionen von 1811 und 1812 geschaffenen Schuldeputationen und Schulvorstände beibehalten, insbesondere auch die Beschränkung des Wirkungskreises der Schulvorstände auf die Sorge „für die äußere Ordnung im Schulwesen"; die wenigen von ihm eingeführten Neuerungen sind hier deshalb unwesentlich, weil sie das Prinzip nicht berühren.

Während gegen die vorgehenden Darlegungen, soweit sie sich auf Landgemeinden beziehen, ein Widerspruch nicht zu erwarten ist — wie auch bisher in dieser Hinsicht eine entgegenstehende Ansicht in der Literatur nicht vertreten wird —, ist für die Städte in Preuß ein besonders eifriger Verfechter der Auffassung erstanden, daß auch die Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten den Städten in kommunale Selbstverwaltung gegeben sei.

Nach seiner Ansicht[1]) hat die Städteordnung von 1808 in ihrem § 179 der kommunalen Kompetenz die Schulsachen schlechthin, ohne die Unterscheidung in die äußeren und die inneren, zugeschrieben und die Vorschriften des allgem. Landrechts durch diese „widersprechende"

[1]) vgl. Recht der städt. Schulverw. S. 13 ff., Städt. Amtsrecht S. 235 ff., S. 296 ff.

Regelung aufgehoben. Der Vorbehalt für die Organisation der Behörde zur Besorgung der inneren Angelegenheiten habe nur der näheren Bestimmung technischer Mitglieder gegolten, analoge Bestimmungen fänden sich auch für andere städtische Deputationen. Die staatliche Aufsicht schließe aber die kommunale Kompetenz für die inneren Schulsachen nicht aus, sondern setze im Gegenteil begrifflich voraus, daß die Schulverwaltung nicht eigene Staatsverwaltung sei; die staatliche Aufsicht erfolge daher nur im Rahmen der Kommunalaufsicht, eine besondere Schulaufsicht gäbe es nicht. Daher setze die Verordnung von 1811 die städtische Schuldeputation als einzige Behörde für die äußeren und inneren Schulangelegenheiten ein. Soweit sie jedoch staatliche Bestätigung für die Mitglieder der Schuldeputation vorschreibe, sei sie ungültig; denn eine Ministerialverordnung könne nie in gültiger Weise die Bestimmungen des Gesetzes (der Städteordnung) über die Bildung der Deputationen abändern. Die Vorschriften der Regierungsinstruktion von 1817 seien dahin auszulegen, daß der Regierungsabteilung die Verwaltung des Elementarschulwesens und sämtlicher äußeren Schulangelegenheiten zustehe, soweit sie eben nach dem bestehenden Recht unmittelbare Staatsverwaltung sei; soweit dies nicht der Fall sei, stehe ihr über alle diese Materien die Handhabung der Staatsaufsicht zu. Das Schulaufsichtsgesetz lasse durch seine Bestimmuug in § 3 die den Kommunen auf diesem Gebiet zustehenden Rechte unberührt.

Dem ist entgegenzuhalten: Der Gedanke, daß dieselbe Materie für Stadt und Land eine so grundverschiedene Behandlung erfahren haben soll, hat schon wenig Wahrscheinlichkeit für sich; außerdem ist die Auslegung von Preuß auch tatsächlich nicht begründet. Lediglich aus der Überschrift des § 179 die Kommunalisierung auch der inneren Schulangelegenheiten zu entnehmen, ist schon an sich bedenklich, hier aber keinesfalls richtig, weil sich aus dem Text das Gegenteil ergibt. Die Bestimmungen über die Organisation der Behörden zur Besorgung der inneren Angelegenheiten wurden nicht wegen der Ernennung technischer Mitglieder vorbehalten, sondern weil Behörden gebildet werden sollten, welche sich zwar an die Art der Gemeindeverwaltungsdeputationen anlehnen, aber ihrem Wesen nach von ihnen verschieden sein sollten; so schuf die Verordnung von 1811 die Schuldeputationen und traf für sie, weil sie keine städtischen Verwaltungsdeputationen waren, in völlig zulässiger Weise besondere Bestimmungen. — Wenn die Instruktion von 1817 der Regierungsabteilung für Kirchen und Schulen die Schulaufsicht nicht zugeteilt hätte, so müßte Preuß folgerichtig dahin gelangen, sämtliche Handlungen der Regierungsabteilung seit 1817, als von einer unzuständigen Behörde ergangen, für ungültig zu erklären! Dieser Hinweis allein läßt die Anführungen Preuß' hinsichtlich dieses Punktes als unhaltbar erscheinen. Dagegen ist seine Einwendung des Inhalts, die Aufsicht habe zur begrifflichen Voraussetzung, daß die Schulverwaltung

kommunale Verwaltung sei, nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Der übliche Ausdruck „Schulaufsicht“ ist jedoch unzutreffend,[1]) vor allem zu eng; das mit „Schulaufsicht“ bezeichnete Recht umfaßt mehr und etwas anderes als die Aufsicht des Staates über die Selbstverwaltung der Gemeinde; es bedeutet die Aufsicht, welche der Staat über seine eigenen Anstalten führt, sie ist in Wahrheit keine Aufsicht, sondern allgemeine Dienst- und Leitungsgewalt. Daß dem Worte „Aufsicht“ dieser weitere Sinn unterzulegen ist, zeigt sich besonders deutlich darin, daß die älteren Gesetze an den Stellen, welche die dem Staate zustehende Schulaufsicht betreffen, zur Vermeidung einer zu engen Auslegung dem Wort „Aufsicht“ noch hinzufügen „und Direktion“. So allgem. Landrecht, Überschrift zu den §§ 12ff. II, 12: „Aufsicht und Direktion der gemeinen Schulen“; ferner Geschäftsinstruktion für die Regierungen v. 26. 12. 1808 in § 3 „die Direktion und Aufsicht sämtlicher Schulen“; schließlich Regierungsinstruktion v. 23. 10. 1817 in § 18: „Direktion und Aufsicht“ (unter d), „Aufsicht und Verwaltung“ (unter e und f). Besonders die Bestimmungen der Regierungsinstruktion lassen klar erkennen, daß der Regierungsabteilung als der Schulaufsichtsbehörde den ihr unterstellten Schulen gegenüber nicht nur aufsichtliche, sondern auch leitende und sogar unmittelbar verwaltende Befugnisse zustehen.

---

[1]) vgl. hierzu insbes. Anschütz, Studie S. 222ff., Komm. S. 409ff. und v. Bremen a. a. O. S. 111.

Die Schulaufsicht fällt also mit der Kommunalaufsicht nicht zusammen. Es wäre andernfalls auch völlig unverständlich, daß zahlreiche gesetzliche Bestimmungen von „Schulaufsicht" reden. — Etwa noch vorhandene Bedenken gegen die Eigenschaft der Schuldeputation als staatliches Organ bei der Ausübung der Schulaufsicht muß die Bestimmung des § 43 Abs. 3 des Volksschulunterhaltungsgesetzes zerstreuen; sie lautet: „Die Schuldeputation übt zugleich die nach dem Gesetze v. 11. 3. 1872 den Gemeinden und den Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht aus. Sie handelt dabei als Organ der Schulaufsichtsbehörde und ist verpflichtet, insoweit ihren Anforderungen Folge zu leisten".

Das Ergebnis der Untersuchung ist mithin folgendes: Der Staat hat sich sowohl in der Theorie wie in der Praxis die ausschließliche Zuständigkeit im Bereiche der inneren Angelegenheiten der öffentlichen Volksschulen vorbehalten. Er handhabt seine Schulaufsichtsrechte durch staatliche Behörden: die Regierungen, die Kreis- und Ortsschulinspektionen, die Schuldeputationen und Schulvorstände.

Die Volkserziehung wird unbestritten als eine Aufgabe, und zwar als eine der wichtigsten Aufgaben des Staates anerkannt. Da diejenigen Angelegenheiten des Unterrichtswesens, welche mit der amtlichen Tätigkeit der Volksschullehrer unmittelbar zusammenhängen, reine Staatsangelegenheiten geblieben sind, so wurzelt die amtliche Tätigkeit der Volksschullehrer nicht in der Gemeinde-

sondern in der Staatskompetenz; die Volksschullehrer üben daher mit der Erteilung des Unterrichts reine Staatsgewalt, reine staatliche Hoheitsgeschäfte aus.

Damit sind die nach der obigen Begriffsbestimmung erforderlichen Merkmale für die unmittelbaren Staatsbeamten bei den Volksschullehrern gegeben:

1. Die Volksschullehrer werden von staatlichen Behörden angestellt.
2. Die Volksschullehrer nehmen rein staatliche Hoheitsgeschäfte wahr.
3. Der Staat hat sich die von den Volksschullehrern wahrgenommenen Staatshoheitsgeschäfte unmittelbar selbst vorbehalten.

Die Volksschullehrer sind demnach unmittelbare Staatsbeamte.

Dieses Ergebnis muß durchaus natürlich und selbstverständlich erscheinen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Volksschullehrer tatsächlich dienstlich immer nur mit dem Staate in Verbindung stehen: Der Staat bildet die Lehrer aus, er stellt sie an, vereidet sie, bestimmt Unterricht, Lehrplan, Lehreinrichtung, beaufsichtigt die Lehrer, diszipliniert sie, versetzt sie in den Ruhestand und entläßt sie aus dem Amte. Die rechtlichen Beziehungen der Gemeinde zu den Volksschullehrern liegen nur auf dem Gebiete des Finanzrechts, wie auch die Volksschullehrer ihre Tätigkeit ohne jede Verquickung mit kommunalen Funktionen ausüben. Daher konnte der Abgeordnete Keller bei den Beratungen über Art. 23 VU. mit Recht er-

klären[1]): „Jeder Lehrer, und wenn er über die kleinste Schule gesetzt ist, steht in unmittelbarer Verbindung mit dem Staat".

Schließlich sei noch erwähnt, daß der Staat die Volksschullehrer in vielen Beziehungen den unmittelbaren Staatsbeamten gleichgestellt hat: So hat er zuerst das Ruhegehaltswesen der Lehrer an das der unmittelbaren Staatsbeamten angepaßt,[2]) sodann die Hinterbliebenenversorgung[3]) und schließlich das Besoldungswesen.[4]) Des weiteren sind die Volksschullehrer hinsichtlich der Kommunalbesteuerung den unmittelbaren Staatsbeamten gleichgestellt.[5]) Auch der Diensteid, den die Volksschullehrer zu leisten haben, ist derjenige der unmittelbaren Staatsbeamten.[6]) Endlich erfolgt die Ausübung der Disziplinargewalt nach dem allgemeinen Disziplinargesetz für nichtrichterliche Beamte[7]) in gleicher Weise wie bei den unmittelbaren Staatsbeamten.

---

[1]) Verhandl. der 1. Kammer 1849/50 S. 1243.

[2]) Gesetz betr. die Pens. der Lehrer u. Lehrerinnen an den öff. Volksschulen v. 6. 7. 1885 (10. 6. 1907); Gesetz betr. die Ruhegehaltsklassen der Lehrer und Lehrerinnen an den öff. Volksschulen v. 23. 7. 1893.

[3]) Gesetz betr. die Fürsorge für die Witwen u. Waisen der Lehrer an öff. Volksschulen v. 4. 12. 1899 (10. 6. 1907).

[4]) Gesetz betr. das Diensteinkommen der Lehrer u. Lehrerinnen an öff. Volksschulen v. (3. 3. 1897) 26. 5. 1909.

[5]) Verordn. v. 23. 9. 1867; Kommunalabgabengesetz v. 14. 7. 1893 (§ 41); Gesetz v. 16. 6. 1909.

[6]) MinErl. v. 23. 1. 1897.

[7]) Gesetz v. 21. 7. 1852.

Bei dieser klaren Sachlage drängt sich unwillkürlich die Frage auf, weshalb es der Staat bisher vermieden hat, die Volksschullehrer zu unmittelbaren Staatsbeamten zu erklären. Ein Grund ist jedoch nicht zu finden. Mit Recht wird aber das passive Verhalten des Staates von seiten der Volksschullehrer als eine Zurücksetzung anderen Beamten gegenüber empfunden. Die Entwicklung führt mit Notwendigkeit zur Anerkennung des Grundsatzes, daß die Volksschullehrer unmittelbare Staatsbeamte sind; die Gesetzgebung wird sich ebensowenig wie die Rechtsprechung länger den Folgen der Entwicklung verschließen können.

Schlußfolgerung.

Welche Wichtigkeit die Anerkennung der Eigenschaft der Volksschullehrer als unmittelbare Staatsbeamte hat, mag folgendes Beispiel dartun:

Wie oben [1]) ausgeführt, hat die ausdrückliche Bestimmung, nach welcher auch den Volksschullehrern die Haftung für Amtsvergehen abgenommen werden sollte, in dem Gesetz v. 1. 8. 1909 keine Aufnahme gefunden. Das hatte nach der Ansicht der Mehrzahl der Redner beider Häuser sowie nach der Ansicht der Regierungsvertreter zur Folge, daß den Volksschullehrern die Wohltat des Gesetzes nicht zuteil geworden sei, und daß es bezüglich ihrer beim alten Rechtszustand verbleibe. Diese

---

[1]) vgl. oben S. 26 ff.

Auffassung ist auch in der Literatur vorherrschend.[1] Nach dem „bisherigen Rechtszustaud“ haftete bei Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer nur in dem räumlich kleinen Rechtsgebiet des code civil der Staat für die Lehrer,[2] im ganzen übrigen, bei weitem größten Teil des Staatsgebiets — dem Geltungsgebiet des allgem. Landrechts — hafteten dagegen die Volksschullehrer selbst! Dadurch wäre für die Lehrer eine Ausnahmestellung geschaffen, welche ihrer Stellung im Staate und ihrem Stande nicht würdig erscheinen könnte. In ihr zeigte sich wieder die schon mehrfach betonte Zurücksetzung der Volksschullehrer anderen Beamten gegenüber, und es wäre eine Forderung der Gerechtigkeit, die Lehrer den anderen Staatsbeamten gleichzustellen, ihnen die Last des verantwortungsvollen Berufs durch die Abnahme der Haftung zu erleichtern und sie damit von der Sorge zu befreien, mit wirklichen oder vermeintlichen Schadensersatzansprüchen verfolgt zu werden. Die anderweite Regelung der Haftung läge aber ebensosehr im Interesse der Verletzten. Ihnen soll die Möglichkeit gegeben sein, sich an einen leistungsfähigen Verband zu halten; nach dem „bisherigen Rechtszustande“ mußten sie nicht selten selbst im Falle des Obsiegens eine Verwirklichung ihrer meist recht hohen Ansprüche in Frage gestellt sehen. Das wären unhaltbare Zustände. Der Staat, der den allgemeinen

---

[1]) z. B. Schoenborn a. a. O. S. 294; Salman a. a. O. S. 51.

[2]) EG. z. BGB. Art. 77 in Verb. mit AG. z. BGB. Art. 89 Ziff. 2 und code civil art. 1384.

Schulzwang eingeführt hat, darf die beim Unterricht verletzten Kinder nicht ihrem Schicksal überlassen. Auf dem Gebiete der allgemeinen Wehrpflicht findet sich die folgerichtige Fürsorge des Staates: Erleidet ein Soldat im Dienst einen Unfall, so braucht er, um Schadensersatz zu erlangen, nicht ein gerichtliches Verfahren einzuleiten, sondern der Staat heilt ihn aus und gibt ihm im Falle der Invalidität den Versorgungsschein. Bei dem allgemeinen Schulzwang liegen die Verhältnisse ebenso. Es ist nicht zu ersehen, weshalb der Staat hier seine Fürsorge verweigert. Die Zahl der Unfälle, welche sich bei Ausübung der öffentlichen Gewalt durch den Lehrer ereignen, ist durchaus nicht gering; denn der Lehrer übt öffentliche Gewalt aus bei der Aufrechterhaltung der Schuldisziplin, also bei Züchtigungen;[1]) ferner stellt die den Lehrern gegenüber den ihnen anvertrauten Schülern obliegende Aufsichtspflicht einen Ausfluß der ihnen übertragenen öffentlichen Gewalt dar.[2])

Diese mißliche Sachlage ändert mit einem Schlage die Anerkennung der Volksschullehrer als unmittelbare Staatsbeamte. Dann haftet nämlich für ihre Amtsvergehen gemäß § 1 des gen. Gesetzes v. 1. 8. 1909 der Staat! Die Möglichkeit, daß sich die Gerichte in diesem Sinne entscheiden, liegt nicht außerhalb des Bereichs der Wahrscheinlichkeit. Auf sie ist schon während der Verhand-

---

[1]) JurW. 1906 S. 85 Nr. 4; Entsch. d. RG. in Straff. Bd. 15 S. 377, Bd. 20 S. 94; Entsch. d. OVG. Bd. 15 S. 447.

[2]) JurW. 1907 S. 255 N. 15.

lungen über das gen. Gesetz mehrfach hingewiesen worden. Das Mitglied des Herrenhauses Graf Fink v. Finkenstein[1]) rechnete schon mit der Möglichkeit, daß die Gerichte auf Grund des § 1 des gen. Gesetzes den Staat für die Lehrer haftbar machen würden. In demselben Sinne äußerten sich Wilms,[2]) Graf v. Behr-Behrenhoff[3]) und im Abgeordnetenhause Cassel[4]) und Peltasohn.[5]) Letzterer hielt es nicht für richtig, daß das Gesetz überhaupt keinen Einfluß auf die Amtsvergehen der Lehrer habe; es sei denkbar, so bemerkte er, daß die Judikatur festlege, die Lehrer seien unmittelbare Staatsbeamte, dann würde § 1 Anwendung finden. — Wenn auch der Justizminister als Folge der Streichung der genannten Bestimmungen des Entwurfs die Unanwendbarkeit des Gesetzes auf die Volksschullehrer bezeichnete, so sind seine Ausführungen für den Richter nicht bindend, weil sie im Gesetz nicht aufgenommen sind.

Der Entwurf ließ ersehen, daß der Staat die Haftung für die Amtspflichtverletzungen der Volksschullehrer auf die Gemeinden bezw. Schulverbände abzuwälzen gedachte. Will er auch in Zukunft die Haftung nicht selbst tragen, so wird es erforderlich sein, hierüber ein Gesetz einzubringen. Der Grundsatz, die Haftung für die Amts-

---

[1]) Stenogr. Ber. des HH. S. 402.

[2]) vgl. Anm. 1 S. 405.

[3]) vgl. Anm. 1 S. 450.

[4]) Stenogr. Ber. des AbgH. S. 7574.

[5]) vgl. Anm. 4 S. 7576.

vergehen der Lehrer den Gemeinden aufzubürden, kann jedoch nicht als richtig angesehen werden.[1]) Eine solche Last gehört nicht zur Schulunterhaltungspflicht, sie hat mit ihr sogar nichts zu tun. Sie wäre nur eine neue Last, welche der Staat den Gemeinden auferlegte. Die auf dem 4. Allgemeinen Preußischen Städtetage[2]) gefaßte Resolution: „Die Rechte der Städte an ihren Volksschulen entsprechen nicht den Leistungen der Städte für ihre Schulen" würde dann noch größere Berechtigung erlangen. Die Tragung der Haftpflicht ist vielmehr Sache des Staates; hat er den allgemeinen Schulzwang eingeführt, so muß er auch die mit ihm für die Schüler verbundenen Folgen auf sich nehmen.

Für die Volksschullehrer ist es aber schließlich gleichgültig, wer im letzten Grunde die Haftung für sie übernimmt; ihnen kommt es nur darauf an, daß sie ihnen abgenommen wird. Das ist aber bereits der Fall. Denn die Volksschullehrer sind unmittelbare Staatsbeamte, fallen als solche unter die Bestimmungen des § 1 des gen. Gesetzes, für ihre Amtspflichtverletzungen haftet daher zurzeit der Staat.

[1]) And. M. Anschütz, Studie S. 242; Komm. S. 429.

[2]) Am 6. u. 7. 12. 1905 in Berlin, Preuß. VerwBl. Bd. 26 S. 206 ff. zu 2.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.

Lebenslauf.

Am 18. Juli 1883 wurde ich, Johannes Karl Waldemar Herrmann, in Alt Hammer, Kreis Brieg, als Sohn des Hauptlehrers und Kantors Heinrich Herrmann geboren. Ich bin evangelisch. Ostern 1903 erwarb ich mir am Königlichen Gymnasium zu Brieg das Zeugnis der Reife, studierte in Tübingen und Breslau Rechtswissenschaft, bestand am 22. September 1906 die erste juristische Staatsprüfung in Breslau, am 8. März 1912 die große juristische Staatsprüfung in Berlin und am 26. April 1912 die mündliche Doktorprüfung.

Meiner Militärpflicht genügte ich 1906/07 beim 3. schles. Infanterie-Regiment Nr. 156 in Brieg und wurde am 21. Dezember 1909 zum Leutnant der Reserve dieses Regiments befördert.

Zurzeit bin ich zu meiner Ausbildung beim Magistrat der Stadt Guben beschäftigt.